Vänersborgs kommun
Kommunstyrelsen

KALLELSE

2021-03-24

Kallelse/Ärendelista

Sammanträde med Kommunstyrelsen,

onsdag 24 mars 2021

Tid: Kl 08:30 OBS! Förväntas bli heldag
Plats: Konferensrum Vänersborg

Benny Augustsson
Ordförande

Ann-Sofie Norberg
Sekreterare

OBS! Ordföranden uppmanar att samtliga ledamöter, ersättare och tjänstepersoner deltar på distans hemifrån (förutom 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande/justerare och kommunsekreterare som deltar fysiskt i sammanträdesrum Vänersborg)

Förhinder för ordinarie ledamot att delta vid sammanträdet anmäls till Ann-Sofie Norberg, 0521 -72 25 92, ann-sofie.norberg@vanersborg.se

Ledamöter
Benny Augustsson (S)
Henrik Harlitz (M)
Mats Andersson (C)
Dan Åberg (M)
Anders Strand (SD)
Marianne Ramm (V)
Anna-Karin Sandberg (MP)
Marie-Louise Bäckman (KD)
Kenneth Borgmalm (S)
Ola Wesley (SD)
Gunnar Henriksson (L)
Elisabeth Bohlin (S)
James Bucci (V)
Bo Carlsson (C)
Morgan Larsson (MBP)

Ersättare
Henrik Josten (M)
Madelaine Karlsson (S)
Lena Eckerbom Wendel (M)
Dan Nyberg (S)
Kurt Karlsson (SD)
Stefan Kärvling (V)
Anders Wiklund (MP)
Magnus Ekström (KD)
Anneli Guilotte (S)
Mathias Olsson (SD)
Peter Göthblad (L)
Bengt Larsson (S)
Ann-Helen Selander (M)
Jonathan Svensson (S)
Göran Svensson (MBP)

Övriga närvarande
Lena Tegenfeldt, kommundirektör
Thomas Sannemalm, ekonomichef
Pernilla Bertilsson, avdelningschef för juridiska avdelningen
Ann-Sofie Norberg, kommunsekreterare

	Ärendelista	Dnr	Sida
1	Val av justerare - förslag Mats Andersson (C)		
2	Deltagande vid kommunstyrelsens sammanträde	2021/30	4
3	Information vid kommunstyrelsens sammanträde	2021/20	5 - 66
4	Kommundirektörens information vid kommunstyrelsens sammanträde	2021/48	
5	Ordförandeinformation	2021/21	67 - 68
6	Nämndernas verksamhetsberättelser 2020	2021/8	69 - 263
7	Vänersborgs kommun årsredovisning 2020	2021/3	264 - 351
8	Tilläggsanslag mot bakgrund av tillfällig förstärkning av statligt stöd till skolväsendet 2021	2021/123	352 - 354
9	Begäran från samhällsbyggnadsnämnden om omfördelning av investeringsbudget för säkerhetsåtgärder i budget 2021	2021/96	355 - 359
10	Svar på motion om bangolf i Skräckleparken	2018/269	360 - 368
11	Nämndernas uppföljningsplaner avseende privata utförare	2019/17	369 - 430
12	Nämndernas uppföljningsbeslut avseende privata utförare 2019	2019/17	431 - 470
13	Nämndernas uppföljningsbeslut rörande privata utförare 2020	2020/17	471 - 527
14	Svar på motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter	2019/128	528 - 537
15	Socialnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021	2021/137	538 - 560
16	Barn- och utbildningsnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021	2021/138	561 - 575
17	Tilläggsbudget avseende investeringar för samhällsbyggnadsnämnden år 2021	2021/95	576 - 586
18	Tilläggsbudget till kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 för inköp av servrar	2021/136	587 - 588
19	Granskningsrapport/Revisionsrapport - Hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030	2020/461	589 - 618
20	Gemensamt vattenskyddsområde för Göta Älv och Vänersborgsviken	2019/178	619 - 628
21	Vattenmyndighetens samråd kring förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer - Hedvig Särg, 10 min	2020/381	629 - 659

22	Remiss SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen - Hedvig Särg, 10 min	2021/104	660 - 1968
23	Inrättande av byggnadsvårdspris och arkitekturpris	2020/396	1969 - 1975
24	Motionredovisning - våren 2021	2021/31	1976 - 1981
25	Redovisning av medborgarförslag - våren 2021	2021/16	1982 - 1988
26	Upphävande av beslut gällande val av säkerhetsskyddschef med ersättare för Vänersborgs kommun	2021/124	1989 - 1991
27	Delegeringslista vid kommunstyrelsens sammanträde	2021/23	1992 - 1993
28	Meddelandelista vid kommunstyrelsens sammanträde	2021/22	1994

Tänk på allergiker och använd inte produkter som ger upphov till stark doft, t.ex. parfym eller rakvatten.

Vänersborgs kommun
Kommunstyrelsen

TJÄNSTESKRIVELSE 1(1)

Godkännandedatum Dnr: KS 2021/30

Handläggare
Ann-Sofie Norberg
ann-sofie.norberg@vanersborg.se
0521-72 25 92

Mottagare
Kommunstyrelsen

Fråga om närvarorätt under kommunstyrelsens sammanträde

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen medger närvarorätt under kommunstyrelsens sammanträde för avdelningschef Fredrik Carlson.

2021-03-18

Dnr:
Kommunstyrelsen
2021/20

Handläggare
Juridiska avdelningen
Ann-Sofie Norberg
ann-sofie.norberg@vanersborg.se
0521-72 25 92

Information vid kommunstyrelsens sammanträde 2021-03-24

Bolagsdag

- Hunnebergs kungajakt- och viltmuseum
  - *Ordförande Kent Javette och vice ordförande Helge Kneese*
- Fastighets AB Vänersborg
  - *VD Bengt-Åke Andersson och ordförande Bo Carlsson*
- AB Vänersborgsbostäder
  - *VD Gunnar Johansson*
- Vattenpalatset Vänerparken AB
  - *VD Carina Svensson*

Information

- Workshop – Förväntade resultat
  - *Utvecklingsledare Linéa Stenbock*
- Coronaviruset (covid-19)
  - *Beredskapssamordnare Jessica Roth Andersson*
- Trafikverket - slussar
  - *Utvecklingsledare Lars Rudström och Trafikverkets Mikael Rintala*
- Årsredovisning 2020
  - *Redovisningschef Kerstin Rosendahl*
- Bokslut
  - *Kommundirektör Lena Tegenfeldt*
- Fossilfri strategi
  - *Miljöstrateg Hedvig Särg och planarkitekt Pål Castell*
- Remiss SOU - Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen
  - *Miljöstrateg Hedvig Särg och kommunekolog Elin Isaksson*

Årsredovisning

för

Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB

556565-3838

Räkenskapsåret

2020

[redacted]

Styrelsen för Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB avger följande årsredovisning för räkenskapsåret 2020.

Årsredovisningen är upprättad i svenska kronor, SEK. Om inte annat särskilt anges, redovisas alla belopp i hela kronor (kr). Uppgifter inom parentes avser föregående år.

Förvaltningsberättelse

Verksamheten

Allmänt om verksamheten

Bolagets primära uppgift är att driva verksamheten på Kungajaktmuseet Älgens Berg, Hunneberg. Bolaget skall bedriva musei-, frilufts- och turistverksamhet. Verksamheten syftar i huvudsak till att höja den turistiska attraktionskraften i regionen för att öka omsättningen i besöksnäringen. Museet utgör idag en knutpunkt för de verksamheter som bedrivs på och kring bergen samt verkar som ett informationscentrum på Bergagården för besöksmålet Ekopark Halle-Hunneberg.

Företaget har sitt säte i Vargön.

Väsentliga händelser under räkenskapsåret

Under året har VD avgått, och styrelsen avgick i sin helhet bortsett från ordförande. Arbetet med att sätta samman en ny styrelse fortsätter under 2021.

Under året har företaget drabbats hårt av covid-19 med inställda event och en kraftig nedgång i antalet utländska besökare. I slutet av året blev muséet dessutom tvunget att stänga på grund av restriktioner från Folkhälsomyndigheten.

Flerårsöversikt (Tkr)	**2020**	**2019**	**2018**	**2017**	**2016**
Nettoomsättning	613	1 660	1 631	1 691	1 622
Resultat efter finansiella poster	-1 588	156	212	8	157
Soliditet (%)	51,1	56,9	57,4	52,7	64,2

Förändring av eget kapital

	Aktie-kapital	**Reserv-fond**	**Balanserat resultat**	**Årets resultat**	**Totalt**
Belopp vid årets ingång	500 000	80 000	613 169	108 735	**1 301 904**
Disposition enligt beslut av årets årsstämma:			108 735	-108 735	**0**
Erhållna aktieägartillskott			1 500 000		**1 500 000**
Årets resultat				-1 347 273	**-1 347 273**
Belopp vid årets utgång	**500 000**	**80 000**	**2 221 904**	**-1 347 273**	**1 454 631**

Villkorade, ännu ej återbetalda, aktieägartillskott uppgår per balansdagen till 1 500 000 kr.

[redacted]

Resultatdisposition

Styrelsen föreslår att till förfogande stående vinstmedel (kronor):

balanserad vinst	2 221 904
årets förlust	-1 347 273
	874 631
disponeras så att	
i ny räkning överföres	874 631
	874 631

Företagets resultat och ställning i övrigt framgår av efterföljande resultat- och balansräkning med noter.

[redacted]

Resultaträkning

	Not	2020-01-01 -2020-12-31	2019-01-01 -2019-12-31
Rörelseintäkter, lagerförändringar m. m.			
Nettoomsättning		612 674	1 660 007
Övriga rörelseintäkter		3 591 637	3 547 853
Summa rörelseintäkter, lagerförändringar m.m.		**4 204 311**	**5 207 860**
Rörelsekostnader			
Handelsvaror		-111 862	-283 275
Övriga externa kostnader		-1 233 645	-1 740 549
Personalkostnader	2	-4 409 719	-2 991 908
Avskrivningar av materiella anläggningstillgångar		-37 184	-36 277
Summa rörelsekostnader		**-5 792 410**	**-5 052 009**
Rörelseresultat		**-1 588 099**	**155 851**
Finansiella poster			
Övriga ränteintäkter och liknande resultatposter		2	5
Räntekostnader och liknande resultatposter		-60	0
Resultat efter finansiella poster		**-1 588 157**	**155 856**
Bokslutsdispositioner			
Förändring av periodiseringsfonder		203 700	-16 000
Förändring av överavskrivningar		37 184	1 741
Summa bokslutsdispositioner		**240 884**	**-14 259**
Resultat före skatt		**-1 347 273**	**141 597**
Skatter			
Skatt på årets resultat		0	-32 862
Årets resultat		**-1 347 273**	**108 735**

[redacted]

Balansräkning

	Not	2020-12-31	2019-12-31
TILLGÅNGAR			
Anläggningstillgångar			
Materiella anläggningstillgångar			
Inventarier, verktyg och installationer	3	86 338	123 522
Summa materiella anläggningstillgångar		**86 338**	**123 522**
Summa anläggningstillgångar		**86 338**	**123 522**
Omsättningstillgångar			
Varulager m. m.			
Färdiga varor och handelsvaror		119 525	109 829
Summa varulager		**119 525**	**109 829**
Kortfristiga fordringar			
Kundfordringar		7 669	7 092
Fordringar hos koncernföretag		2 536 873	1 994 621
Övriga fordringar		47 309	321 609
Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter		29 803	59 165
Summa kortfristiga fordringar		**2 621 654**	**2 382 487**
Kassa och bank			
Kassa och bank		25 826	11 097
Summa kassa och bank		**25 826**	**11 097**
Summa omsättningstillgångar		**2 767 005**	**2 503 413**
SUMMA TILLGÅNGAR		**2 853 343**	**2 626 935**

[redacted]

Balansräkning

	Not	2020-12-31	2019-12-31
EGET KAPITAL OCH SKULDER			
Eget kapital			
Bundet eget kapital			
Aktiekapital		500 000	500 000
Reservfond		80 000	80 000
Summa bundet eget kapital		**580 000**	**580 000**
Fritt eget kapital			
Balanserat resultat		2 221 904	613 169
Årets resultat		-1 347 273	108 735
Summa fritt eget kapital		**874 631**	**721 904**
Summa eget kapital		**1 454 631**	**1 301 904**
Obeskattade reserver			
Periodiseringsfonder		0	203 700
Ackumulerade överavskrivningar		5 754	42 938
Summa obeskattade reserver		**5 754**	**246 638**
Kortfristiga skulder			
Leverantörsskulder		38 189	290 349
Skatteskulder		179 388	0
Övriga skulder		233 639	275 208
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter		941 742	512 836
Summa kortfristiga skulder		**1 392 958**	**1 078 393**
SUMMA EGET KAPITAL OCH SKULDER		**2 853 343**	**2 626 935**

[redacted]

Noter

Not 1 Redovisningsprinciper

Allmänna upplysningar
Årsredovisningen är upprättad i enlighet med årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens allmänna råd (BFNAR 2016:10) om årsredovisning i mindre företag.

Avskrivning
Tillämpade avskrivningstider:

Inventarier, verktyg och installationer	5-10 år

Not 2 Medelantalet anställda

	2020	2019
Medelantalet anställda	6	6

Not 3 Inventarier, verktyg och installationer

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående anskaffningsvärden	929 230	814 110
Inköp	0	115 120
Utgående ackumulerade anskaffningsvärden	**929 230**	**929 230**
Ingående avskrivningar	-805 708	-769 431
Årets avskrivningar	-37 184	-36 277
Utgående ackumulerade avskrivningar	**-842 892**	**-805 708**
Utgående redovisat värde	**86 338**	**123 522**

Statliga och kommunala stöd har reducerat anskaffningsvärdet med 5 905 123 kr.

[redacted]

Vänersborg den 16 mars 2021

[redacted]

Kent Javette
Ordförande

[redacted]

Helge Kneese

Vår revisionsberättelse har lämnats 18 mars 2021

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB

[redacted]

Daniel Larsson
Auktoriserad revisor

Revisionsberättelse

Till bolagsstämman i Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB, org.nr 556565-3838

Rapport om årsredovisningen

Uttalanden

Vi har utfört en revision av årsredovisningen för Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB för år 2020.

Enligt vår uppfattning har årsredovisningen upprättats i enlighet med årsredovisningslagen och ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum ABs finansiella ställning per den 31 december 2020 och av dess finansiella resultat för året enligt årsredovisningslagen. Förvaltningsberättelsen är förenlig med årsredovisningens övriga delar.

Vi tillstyrker därför att bolagsstämman fastställer resultaträkningen och balansräkningen för Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB.

Grund för uttalanden

Vi har utfört revisionen enligt International Standards on Auditing (ISA) och god revisionssed i Sverige. Vårt ansvar enligt dessa standarder beskrivs närmare i avsnittet Revisorns ansvar. Vi är oberoende i förhållande till Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB enligt god revisorssed i Sverige och har i övrigt fullgjort vårt yrkesetiska ansvar enligt dessa krav.

Vi anser att de revisionsbevis vi har inhämtat är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för våra uttalanden.

Styrelsens och verkställande direktörens ansvar

Det är styrelsen och verkställande direktören som har ansvaret för att årsredovisningen upprättas och att den ger en rättvisande bild enligt årsredovisningslagen. Styrelsen och verkställande direktören ansvarar även för den interna kontroll som de bedömer är nödvändig för att upprätta en årsredovisning som inte innehåller några väsentliga felaktigheter, vare sig dessa beror på oegentligheter eller misstag.

Vid upprättandet av årsredovisningen ansvarar styrelsen och verkställande direktören för bedömningen av bolagets förmåga att fortsätta verksamheten. De upplyser, när så är tillämpligt, om förhållanden som kan påverka förmågan att fortsätta verksamheten och att använda antagandet om fortsatt drift. Antagandet om fortsatt drift tillämpas dock inte om beslut har fattats om att avveckla verksamheten.

Revisorns ansvar

Våra mål är att uppnå en rimlig grad av säkerhet om huruvida årsredovisningen som helhet inte innehåller några väsentliga felaktigheter, vare sig dessa beror på oegentligheter eller misstag, och att lämna en revisionsberättelse som innehåller våra uttalanden. Rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet, men är ingen garanti för att en revision som utförs enligt ISA och god revisionssed i Sverige alltid kommer att upptäcka en väsentlig felaktighet om en sådan finns. Felaktigheter kan uppstå på grund av oegentligheter eller misstag och anses vara väsentliga om de enskilt eller tillsammans rimligen kan förväntas påverka de ekonomiska beslut som användare fattar med grund i årsredovisningen.

En ytterligare beskrivning av vårt ansvar för revisionen av årsredovisningen finns på Revisorsinspektionens webbplats: www.revisorsinspektionen.se/revisornsansvar. Denna beskrivning är en del av revisionsberättelsen.

[redacted]

Rapport om andra krav enligt lagar och andra författningar

Uttalanden

Utöver vår revision av årsredovisningen har vi även utfört en revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning för Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB för år 2020 samt av förslaget till dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust.

Vi tillstyrker att bolagsstämman disponerar vinsten enligt förslaget i förvaltningsberättelsen och beviljar styrelsens ledamöter och verkställande direktören ansvarsfrihet för räkenskapsåret.

Grund för uttalanden

Vi har utfört revisionen enligt god revisionssed i Sverige. Vårt ansvar enligt denna beskrivs närmare i avsnittet Revisorns ansvar. Vi är oberoende i förhållande till Hunnebergs Kungajakt- och Viltmuseum AB enligt god revisorssed i Sverige och har i övrigt fullgjort vårt yrkesetiska ansvar enligt dessa krav.

Vi anser att de revisionsbevis vi har inhämtat är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för våra uttalanden.

Styrelsens och verkställande direktörens ansvar

Det är styrelsen som har ansvaret för förslaget till dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust. Vid förslag till utdelning innefattar detta bland annat en bedömning av om utdelningen är försvarlig med hänsyn till de krav som bolagets verksamhetsart, omfattning och risker ställer på storleken av bolagets egna kapital, konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt.

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Detta innefattar bland annat att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation, och att tillse att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska angelägenheter i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar och bland annat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring ska fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen ska skötas på ett betryggande sätt.

Revisorns ansvar

Vårt mål beträffande revisionen av förvaltningen, och därmed vårt uttalande om ansvarsfrihet, är att inhämta revisionsbevis för att med en rimlig grad av säkerhet kunna bedöma om någon styrelseledamot eller verkställande direktören i något väsentligt avseende:

- företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningsskyldighet mot bolaget
- på något annat sätt handlat i strid med aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.

Vårt mål beträffande revisionen av förslaget till dispositioner av bolagets vinst eller förlust, och därmed vårt uttalande om detta, är att med rimlig grad av säkerhet bedöma om förslaget är förenligt med aktiebolagslagen.

Rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet, men ingen garanti för att en revision som utförs enligt god revisionssed i Sverige alltid kommer att upptäcka åtgärder eller försummelser som kan föranleda ersättningsskyldighet mot bolaget, eller att ett förslag till dispositioner av bolagets vinst eller förlust inte är förenligt med aktiebolagslagen.

En ytterligare beskrivning av vårt ansvar för revisionen av förvaltningen finns på Revisorsinspektionens webbplats: www.revisorsinspektionen.se/revisornsansvar. Denna beskrivning är en del av revisionsberättelsen.

Trollhättan den 18/3 -2021

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB

[redacted]

Daniel Larsson
Auktoriserad revisor

Årsredovisning

för

Fastighets AB Vänersborg

556015-8726

Räkenskapsåret

2020

Innehållsförteckning

Förvaltningsberättelse	1-2
Resultaträkning	3
Balansräkning	4-5
Noter - redovisningsprinciper	6
Noter	6-9
Underskrifter	10

Styrelsen och verkställande direktören för Fastighets AB Vänersborg avger följande årsredovisning för räkenskapsåret 2020.

Årsredovisningen är upprättad i svenska kronor, SEK. Om inte annat särskilt anges, redovisas alla belopp i hela kronor (kr). Uppgifter inom parentes avser föregående år.

Förvaltningsberättelse

Verksamheten

Allmänt om verksamheten
År 1963 förvärvade dåvarande Vänersborgs stad samtliga aktier i Vallmon 4 i Vänersborg AB. Bolaget, som 1987 ändrade namn till Fastighets AB Vänersborg, har som uppgift att uppföra byggnader, att förvalta fast och lös egendom samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska iaktta kommunallagens lokaliseringsprincip.

Kommunens ägardirektiv innebär att bolaget ska inta en tydligare och mer offensiv roll i utvecklingen av Vänersborgs kommuns näringsliv.

Spridningen av coronaviruset har påverkat bolagets verksamhet på så sätt att planerade reparations- och underhållsarbeten på fastigheterna inte utförts som planerat, då hyresgästerna valt att avvakta med dessa tills att virusläget är bättre. Se även noten avseende väsentliga händelser efter räkenskapsårets slut.

Företaget har sitt säte i Vänersborg.

Fastighetsförvaltningen
Fastighets AB Vänersborg äger för närvarande sex fastigheter (fem fastigheter föregående år). Under våren förvärvades fastigheten Hunneberg 1:7 (Bergagården). I övrigt har påbörjats reparations- och underhållsarbeten enligt uppdaterade underhållsplaner i den mån detta har gått på grund av pandemin.

I fastigheterna Kordan 3 och Ingenjören 7 & 8 har de arbeten som påbörjades under förra året slutförts, vilket innebär att industriportar samt låssystem har förbättrats eller byts ut på Kordan 3. Fastigheten Ingenjören 7 & 8 har fått ett förbättrat logistikflöde för hyresgästen och att förbättringsarbeten gällande väggar, tak, värmesystem och ventilation har slutförts.

För fastigheten Hunneberg 1:4 har det gjorts en inventering av det utvändiga VA-systemet inför kommande underhålls- och förbättringsarbeten. I övrigt har förra årets arbeten med nytt invändigt och utvändigt belysningssystem slutbesiktigats.

Framtida utveckling
Fastighets AB Vänersborg ska fortsätta arbetet att tillsammans med kommunens näringslivsavdelning skapa förutsättningar för etablering av nya företag och därigenom bidra till ökad sysselsättning i Vänersborgs kommun.

[redacted]

[redacted]

Hyresgästernas önskemål ska vara vägledande och bolagets utvecklingsarbete ska präglas av hållbarhet.

Bolagets fastighetsbestånd har en mycket låg vakansgrad, vilket även kan komma att ställa krav på planering för nya lokalytor.

Flerårsöversikt (tkr)	**2020**	**2019**	**2018**	**2017**
Nettoomsättning	7 626,0	7 596,0	6 809,0	6 091,0
Resultat efter finansiella poster	1 001,0	1 494,0	1 413,0	2 735,0
Balansomslutning	71 195,0	66 720,0	64 653,0	68 056,0
Soliditet (%)	43,0	45,0	44,8	41,1
Avkastning på totalt kap. (%)	1,8	2,7	2,5	4,7
Avkastning på eget kap. (%)	3,3	5,0	4,9	5,3

För definitioner av nyckeltal, se Not 1 Redovisningsprinciper.

Förändring av eget kapital

	Aktie-kapital	**Reserv-fond**	**Balanserat resultat**	**Årets resultat**	**Totalt**
Belopp vid årets ingång	1 400 000	80 000	22 820 568	572 860	**24 873 428**
Disposition enligt beslut av årets årsstämma:			572 860	-572 860	**0**
Årets resultat				99 365	**99 365**
Belopp vid årets utgång	**1 400 000**	**80 000**	**23 393 428**	**99 365**	**24 972 793**

Resultatdisposition

Styrelsen föreslår att till förfogande stående vinstmedel (kronor):

balanserad vinst	23 393 428
årets vinst	99 365
	23 492 793
disponeras så att	
i ny räkning överföres	23 492 793
	23 492 793

Företagets resultat och ställning i övrigt framgår av efterföljande resultat- och balansräkning med noter.

[redacted]

[redacted]

Resultaträkning

	Not	2020-01-01 -2020-12-31	2019-01-01 -2019-12-31
	1		
Rörelseintäkter, lagerförändringar m. m.			
Nettoomsättning	2	7 625 573	7 596 112
Övriga rörelseintäkter		5 000	0
Summa rörelseintäkter, lagerförändringar m.m.		**7 630 573**	**7 596 112**
Rörelsekostnader			
Övriga externa kostnader	3	-2 838 814	-2 665 500
Personalkostnader	4	-459 836	-261 471
Av- och nedskrivningar av materiella och immateriella anläggningstillgångar		-3 027 303	-2 896 508
Summa rörelsekostnader		**-6 325 953**	**-5 823 479**
Rörelseresultat		**1 304 620**	**1 772 633**
Finansiella poster			
Övriga ränteintäkter och liknande resultatposter		14 525	0
Räntekostnader och liknande resultatposter	5	-318 461	-278 949
Summa finansiella poster		**-303 936**	**-278 949**
Resultat efter finansiella poster		**1 000 684**	**1 493 684**
Bokslutsdispositioner			
Förändring av periodiseringsfonder		-399 340	-29 337
Förändring av överavskrivningar		-245 603	-510 816
Summa bokslutsdispositioner		**-644 943**	**-540 153**
Resultat före skatt		**355 741**	**953 531**
Skatter			
Skatt på årets resultat		-256 376	-380 671
Årets resultat		**99 365**	**572 860**

Balansräkning

	Not	2020-12-31	2019-12-31
	1		
TILLGÅNGAR			
Anläggningstillgångar			
Materiella anläggningstillgångar			
Byggnader, mark och markanläggning	6, 7	54 633 327	50 147 513
Inventarier, verktyg och installationer	8	3 152 672	3 501 556
Pågående nyanläggningar och förskott avseende materiella anläggningstillgångar	9	0	565 937
Summa materiella anläggningstillgångar		**57 785 999**	**54 215 006**
Summa anläggningstillgångar		**57 785 999**	**54 215 006**
Omsättningstillgångar			
Kortfristiga fordringar			
Kundfordringar		371 916	1 085 602
Övriga fordringar	10	1 025	1 453 412
Summa kortfristiga fordringar		**372 941**	**2 539 014**
Kassa och bank			
Kassa och bank	11, 12	13 035 627	9 965 782
Summa kassa och bank		**13 035 627**	**9 965 782**
Summa omsättningstillgångar		**13 408 568**	**12 504 796**
SUMMA TILLGÅNGAR		**71 194 567**	**66 719 802**

[redacted]

[redacted]

Balansräkning

	Not	2020-12-31	2019-12-31
	1		
EGET KAPITAL OCH SKULDER			
Eget kapital			
Bundet eget kapital			
Aktiekapital		1 400 000	1 400 000
Reservfond		80 000	80 000
Summa bundet eget kapital		**1 480 000**	**1 480 000**
Fritt eget kapital			
Balanserat resultat		23 393 428	22 820 567
Årets resultat		99 365	572 860
Summa fritt eget kapital		**23 492 793**	**23 393 427**
Summa eget kapital		**24 972 793**	**24 873 427**
Obeskattade reserver	13		
Periodiseringsfonder		5 430 347	5 031 007
Ackumulerade överavskrivningar		1 765 535	1 519 932
Summa obeskattade reserver		**7 195 882**	**6 550 939**
Långfristiga skulder			
Övriga skulder till kreditinstitut	14	38 500 000	33 500 000
Summa långfristiga skulder		**38 500 000**	**33 500 000**
Kortfristiga skulder			
Leverantörsskulder		142 080	977 988
Skatteskulder		39 829	0
Övriga skulder		234 904	2 927
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter		109 079	814 521
Summa kortfristiga skulder		**525 892**	**1 795 436**
SUMMA EGET KAPITAL OCH SKULDER		**71 194 567**	**66 719 802**

[redacted]

[redacted]

Noter

Not 1 Redovisningsprinciper

Allmänna upplysningar
Årsredovisningen är upprättad i enlighet med årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens allmänna råd (BFNAR 2016:10) om årsredovisning i mindre företag.

Avskrivning
Avskrivningar enligt plan är beräknade på tillgångarnas ursprungliga anskaffningsvärden och baserade på beräknade ekonomiska livslängder.

Tillämpade avskrivningstider:

Materiella anläggningstillgångar

Byggnader	33/ 25 år
Markanläggningar	20 år
Inventarier, verktyg och installationer	5 år

Nyckeltalsdefinitioner
Nettoomsättning
Rörelsens huvudintäkter, fakturerade kostnader, sidointäkter samt intäktskorrigeringar.

Resultat efter finansiella poster
Resultat efter finansiella intäkter och kostnader men före bokslutsdispositioner och skatter.

Balansomslutning
Företagets samlade tillgångar.

Soliditet (%)
Justerat eget kapital (eget kapital och obeskattade reserver med avdrag för uppskjuten skatt) i procent av balansomslutning.

Avkastning på totalt kap. (%)
Rörelseresultat plus finansiella intäkter i procent av balansomslutningen.

Avkastning på eget kap. (%)
Resultat efter finansiella poster i procent av justerat eget kapital (eget kapital och obeskattade reserver med avdrag för uppskjuten skatt).

Not Väsentliga händelser efter räkenskapsårets slut
Spridningen av coronaviruset har efter balansdagen inte haft någon större effekt på bolagets verksamhet förutom att det kvarstår icke utförda reparations- och underhållsarbeten sedan tidigare och att det är osäkert när dessa kan genomföras. Bolaget har inte lämnat några hyresreduceringar.

[redacted]

[redacted]

Not 2 Nettoomsättning

	2020	2019
Hyresintäkter mm	7 625 574	7 596 112
Avrundning	-1	0
	7 625 573	**7 596 112**

Not 3 Övriga externa kostnader

	2020	2019
Driftkostnader	1 897 627	1 244 363
Reparations- och underhållskostnader	861 202	1 315 677
Fastighetsskatt	79 985	105 460
	2 838 814	**2 665 500**

Not 4 Medelantalet anställda

	2020	2019
Medelantalet anställda	0,5	0,5

Not 5 Räntekostnader och liknande resultatposter

	2020	2019
Räntekostnader på långfristiga lån	211 026	186 600
Finansiella kostnader	106 500	91 500
Övriga räntekostnader	935	849
	318 461	**278 949**

Not 6 Byggnader och mark

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående anskaffningsvärden	72 106 850	72 106 850
Inköp	6 598 296	
Omklassificeringar	565 937	
Utgående ackumulerade anskaffningsvärden	**79 271 083**	**72 106 850**
Ingående avskrivningar	-26 297 434	-24 269 075
Årets avskrivningar	-2 142 698	-2 028 359
Utgående ackumulerade avskrivningar	**-28 440 132**	**-26 297 434**
Utgående redovisat värde	**50 830 951**	**45 809 416**
Bokfört värde byggnader	44 522 391	40 368 456
Bokfört värde mark	6 308 560	5 440 960
	50 830 951	**45 809 416**
Skattemässigt restvärde byggnader	35 564 264	31 332 218
	35 564 264	**31 332 218**

[redacted]

[redacted]

Not 7 Markanläggning

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående anskaffningsvärden	10 714 415	10 471 452
Inköp		242 963
Utgående ackumulerade anskaffningsvärden	**10 714 415**	**10 714 415**
Ingående avskrivningar	-6 376 318	-5 846 621
Årets avskrivningar	-535 721	-529 697
Utgående ackumulerade avskrivningar	**-6 912 039**	**-6 376 318**
Utgående redovisat värde	**3 802 376**	**4 338 097**
Skattemässigt restvärde markanläggning	3 203 319	3 404 375
	3 203 319	**3 404 375**

Not 8 Inventarier, verktyg och installationer

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående anskaffningsvärden	4 042 363	3 894 746
Inköp		147 617
Utgående ackumulerade anskaffningsvärden	**4 042 363**	**4 042 363**
Ingående avskrivningar	-540 807	-202 355
Årets avskrivningar	-348 884	-338 452
Utgående ackumulerade avskrivningar	**-889 691**	**-540 807**
Utgående redovisat värde	**3 152 672**	**3 501 556**

Not 9 Pågående projekt

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående anskaffningsvärden	565 937	
Inköp	0	565 937
Omklassificeringar	-565 937	
Utgående ackumulerade anskaffningsvärden	**0**	**565 937**
Utgående redovisat värde	**0**	**565 937**

[redacted]

[redacted]

Not 10 Övriga fordringar

	2020-12-31	2019-12-31
Skattekonto	1 025	200
Skattefordran avseende årets skatt	0	1 415 539
Momsfordran	0	37 673
	1 025	**1 453 412**

Not 11 Likvida medel

	2020-12-31	2019-12-31
Koncernkonto Vänersborgs kommun	13 035 627	9 965 782
	13 035 627	**9 965 782**

Not 12 Checkräkningskredit

	2020-12-31	2019-12-31
Beviljat belopp på checkräkningskredit uppgår till	1 000 000	1 000 000
Utnyttjad kredit uppgår till	0	0

Not 13 Obeskattade reserver

	2020-12-31	2019-12-31
Ackumulerade överavskrivningar	1 765 535	1 519 932
Periodiseringsfond beskattning 2016	549 458	549 458
Periodiseringsfond beskattning 2017	2 779 391	2 779 391
Periodiseringsfond beskattning 2018	740 911	740 911
Periodiseringsfond beskattning 2019	368 297	368 297
Periodiseringsfond beskattning 2020	592 950	592 950
Periodiseringsfond beskattning 2021	399 340	0
	7 195 882	**6 550 939**
Skatteeffekt av schablonränta på periodiseringsfond	5 383	5 459

Not 14 Förfallotider på långfristiga skulder till kreditinstitut

	2020-12-31	2019-12-31
Skulder som förfaller senare än 1 år, men senast 5 år efter balansdagen	33 500 000	33 500 000
Skulder som förfaller senare än 5 år efter balansdagen	5 000 000	
	38 500 000	**33 500 000**

[redacted]

Undertecknade försäkrar härmed att årsredovisningen har upprättats i enlighet med årsredovisningslagen och god redovisningssed, att aktuella redovisningsnormer har tillämpats och att lämnade uppgifter stämmer med faktiska förhållanden.

Resultat- och balansräkningen kommer att föreläggas på årsstämma för fastställelse.

Vänersborg den 23 februari 2021

[redacted]

Bo Carlsson
Ordförande

Jan Carlstein

[redacted]

Tommy Christensson

Bengt-Åke Andersson
Verkställande direktör

Revisorspåteckning

Min revisionsberättelse har lämnats

Daniel Larsson
Auktoriserad revisor
Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB



AB Vänersborgsbostäder

Årsredovisning

2020

VÄNERSBORGS BOSTÄDER



Innehåll

VD har ordet	3
Våra fastigheter	4
Kunder och marknad	7
Energi och hållbarhet	11
Socialt ansvar	14
Personal	16
Framtid	17
Förvaltningsberättelse	18
Finans	20
Resultaträkning	25
Balansräkning	26
Kassaflödesanalys	28
Femårsöversikt	29
Redovisnings- och tilläggsupplysningar	30
Noter	32
Styrelse och VD	35
Revisionsberättelse	36
Granskningsrapport	37
Fastighetsbestånd	38

Bostaden allt viktigare

Under ett år som 2020 med en pågående pandemi kan man konstatera att bostaden blivit allt viktigare. Inte bara som en plats för vila och avkoppling, utan även för arbete. När vi uppmanas att arbeta hemma är det bra om både utrymme och bredbandsinfrastruktur finns. Jag tror att vi i framtida bostadsproduktioner kommer ta med oss lärdomar från 2020.

Vi arbetar vidare med vår nya vision "Det mest attraktiva och hållbara boendet i Vänersborg". I ett läge där vi konkurrerar både med egna hem och bostadsrätter är det viktigt att vi kan tillföra värden till hyresrätten. Detta gör vi i form av service, men även med god kvalitet och väl underhållna fastigheter.

Under 2020 genomförde vi återigen en hyresgästundersökning. Denna genomförs vartannat år då vi frågar hälften av våra hyresgäster vad de tycker om oss, sitt kvarter och sin bostad. Undersökningen är ett av våra viktigaste redskap för att just kunna skapa ett attraktivt boende.

Totalt sett ligger vi bra till när vi jämför oss med våra kollegor i branschen, men vi har som ambition att ständigt bli bättre. Resultatet från undersökningen är ett bra underlag för att genomföra specifika åtgärder i vissa kvarter.

På Holmängs Hage stod vårt boende helt klart under våren 2020. Detta är bolagets största nyproduktion med 114 lägenheter. Alla lägenheterna är uthyrda och efterfrågan har varit mycket stor.

Vi hade tänkt starta byggnationen av det vi kallar Elisabeths Port under senhösten 2020. På grund av överklagande räknar vi istället med en byggstart någon gång under 2021. Med 79 lägenheter och en gemensam solterrass på 15:e våningen i ett centralt läge bedömer vi att efterfrågan blir stor. Fler människor som bor och vistas i centrum kommer att leda till bättre förutsättningar för butiker och restauranger att klara sig och att vi även på kvällar och helger får ett levande centrum.



114 lägenheter på Holmängs Hage.



Som ett led i vår strävan att erbjuda det mest hållbara boendet i Vänersborg deltar vi i Allmännyttans klimatinitiativ. Ett av våra mål är att bolaget ska bli helt fossilfritt senast år 2030. Under året har vi gjort satsningar med resultatet att uppvärmningen av alla våra fastigheter nu är fossilfri. Nu återstår att arbeta för att även vår fordonsflotta, maskiner och verktyg ska bli fossilfria.

Jag vill slutligen rikta ett stort tack till alla våra duktiga och positiva medarbetare för ett väl utfört arbete. Jag vill även tacka styrelsen och ägaren för ert intresse och engagemang i bolaget.

/Gunnar Johansson, VD

Våra fastigheter

Året 2020 var året då vi färdigställde kvarteret Hässjan på Holmängs Hage med inflyttning i de sista 62 lägenheterna. Trots covid 19 lyckades vi genomföra största delen av våra planerade underhåll, komponentbyten, renoveringar och stambyten. Vårt arbete med trygghets- och säkerhetsfrågor har givit resultat och vi fortsätter i samma riktning.

Nyproduktion

Ett av bolagets fokusområden handlar om nyproduktion. Det är angeläget för kommunens fortsatta utveckling att nya bostäder tillförs och i denna utveckling är Vänersborgsbostäder en viktig kugge. Arbetet med att ta fram en projektportfölj med tänkbar nyproduktion påbörjades 2014.

En förutsättning för detta är en långsiktig efterfrågan på de bostäder som vi planerar att bygga. Vår bedömning är att projekt om cirka 50 lägenheter per år ger oss en möjlighet att medverka till kommunens utveckling utan att riskera bolagets ekonomi.

Under året har vi tillfört 70 nya boenden

- 62 lägenheter i nybyggda kvarteret Hässjan 2 (Landerivägen) på Holmängs Hage där inflyttning skedde under året.
- 8 lägenheter i kvarteret Teodoliten 1 (Poppelvägen) efter konvertering av en före detta förskola.

Vi har två nybyggnationer inom snar framtid

- 79 lägenheter i kvarteret Haren (Elisabeths Port). Planerad byggstart under år 2021.
- Projektering av om- och nybyggnad av kvarteret Metallurgen (Nordkroksvägen 6, Lunddala särskilt boende) är klar.

Fastighetsunderhåll

Under 2020 har vi trots covid 19 kunnat utföra underhållsåtgärder och komponentbyten motsvarande 442 kronor/m² (575) varav 186 kronor/m² (154) redovisas som kostnad i resultaträkningen och 256 kronor/m² (421) har aktiverats i balansräkningen.

Vi färdigställde stambyte och takbyte i kvarteret Narcissen (Gasverksgatan och Södergatan 7). I både kök och badrum blev det nya stammar och VVS. Hyresgästen kunde själv välja renoveringsgrad av sin lägenhet. Även den yttre miljön har fått en ordentlig upprustning.

I kvarteret Linnean (Gasverksgatan 18) byggde vi om cirka 20 lägenheter, så att dessa hyresgäster nu har dusch i lägenheten istället för i källaren.

I kvarteren Bastuban 6 och 7 (Duellvägen) och Teodoliten respektive Linjalen (Poppelvägen) har vi helrenoverat badrum. Hyresgästerna har haft möjlighet att avstå från renovering om de vill. Här har vi även erbjudit renovering av väggar och golv i övriga utrymmen.

Vi har under året erbjudit de hyresgäster där underhållsintervallen passerats, möjlighet att få inre underhåll i form av målning och renovering av golv. Detta har skett i kvarteret Pappersmästaren 3 (Tors väg 2-12), där hyresgästen dessutom kunde välja att få sitt kök upprustat som tillval.

I kvarteret Ringhem i Frändefors har vi byggt bort pellets och oljeberoendet genom att installera en bergvärme- och solcellsanläggning. Andra underhålls- och investeringsåtgärder i vård- och omsorgsfastigheterna är markarbeten och byte av belysning i kvarteret Skänken 5 (Lindbacken och Ekeliden) och renovering av hiss på Strandberidaren (Sjöbodsvägen). Niklasbergsvägen har fått ny asfaltsbeläggning efter det att fastigheterna där färdigställdes.

Andel lägenheter byggde före 1976: 49 %

Andel lägenheter nybyggda eller ombyggda efter 2003: 40 %

Underhållsåtgärder och komponentbyten 2020: 442 kr/m²

Trygghet och säkerhet

Hyresgästundersökningen våren 2020 visar en höjning från 81% till 84% när det gäller graden av upplevd trygghet. Den gav oss också underlag för fortsatt planering av arbete för ökad trygghet och säkerhet. Under året genomfördes följande åtgärder för att stärka trygghet och säkerhet:

Förstärkt belysning

- Kvarteret Skänken (Lindvägen, Tomtevägen)
- Narcissen (Södergatan, Gasverksgatan)
- Vipan (Kastanjevägen 3-55)



Med berget och skogen runt knuten. Skolvägen, Lärovägen, Valhallavägen i Vargön.

Byte av låssystem
- Pappersmästaren 4 (Storegårdsvägen)
- Flädern (Nygatan)
- Frändefors 1:230 (Muraregatan)

Montering av säkerhetsdörrar
- Viggen (Kastanjevägen 2-36)
- Narcissen (Gasverksgatan, Södergatan)
- Teodoliten 1 (Poppelvägen 13-33)
- Sedimentet (Skolvägen)

Nya väggar i vindsförråd
- Plommonträdet 1-4 (Kronogatan, Skansgatan, Karlslundsgatan)

Trafiksäkerhet

Vi jobbar ständigt med att minimera biltrafiken i våra områden. Vi begränsar framkomligheten för bilar där det inte är nödvändigt att komma fram. Ett exempel på detta under 2020 är att vi i kvarteret Vipan (Kastanjevägen 3-55) fortsatte med markarbeten som skapar en tryggare utemiljö för barn och vuxna.

Ytterligare en viktig del av arbetet för högre trafisäkerhet är förändring av sophanteringen för att slippa stora tunga fordon på våra gårdar. Vi har därför även under 2020 fortsatt arbetet med att byta ut sopkärl till nergrävda behållare utanför gårdsmiljön där det är möjligt. Under året grävde vi ner behållarna i kvarteren Fåraherden (Agnesborgsvägen) och Visthuset (Enebacksgatan) på Onsjö samt i kvarteret Filtret 1 (Storegårdsvägen) i Vargön.

Vi arbetar även aktivt med information om trafikfrågor både till intern och extern personal samt hyresgäster.

Lekplatser

Vi har 33 lekplatser runt om i våra kvarter. Dessa besiktigas varje år av en certifierad extern besiktningsman. Efter den årliga inspektionen av lekplatser förstärker vi säkerheten och byter ut vissa enheter vid behov.

Under 2020 påbörjade vi arbetet med att göra om hela gårdsmiljön i kvarteret Narcissen (Södergatan och Gasverksgatan). Där ingår att vi byter ut den gamla lekutrustningen till nya redskap samt anpassar gården till ungdomar. Likaså gjorde vi om den gamla lekplatsen i kvarteret Peneplanet (Lärovägen 2-30) där det blev nya lekredskap och nytt fallunderlag.



Åtta nya lägenheter för +60 år. Poppelvägen.



Kunder och marknad

Under 2020 var det inflyttning i den andra etappen på Holmängs hage i det hittills största byggprojektet i bolagets 25-åriga historia. Vänersborg växer i antal invånare och det är glädjande att se byggkranar i flera delar av staden. Hyresrätten är en populär boendeform och efterfrågan är fortsatt hög, vilket bland annat märks på den genomsnittliga kötiden för nytecknade hyresavtal som under 2020 ökade till 41 månader.

Framtidstro

Vänersborg växer, det märks inte minst på de siluetter av byggkranar som förgyller staden och andas framtidstro. Nya hem planeras och byggs i olika upplåtelseformer och olika delar av staden. Vänersborgs kommun arbetar aktivt med detaljplanerna, ett arbete som nu börjar ge frukt i färdiga och påbörjade bostäder, såväl som kommande möjligheter runt den södra delen av Vassbotten. Även under 2020 var det säljstart för ett antal bostadsprojekt runtom i vår kommun av olika aktörer, och sällan har bostadskonsumenterna i Vänersborg haft så många olika nyproducerade bostäder att välja mellan.

På Holmängs Hage var det under våren dags för inflyttning i den andra etappen av bolagets hittills största nyproduktionsprojekt. De sista 62 lägenheterna av sammanlagt 114 stod klara under mars då förväntansfulla hyresgäster kunde flytta in i sina nya hem. Efterfrågan på nybyggda hyreslägenheter är hög i Vänersborg, men omsättningen är cirka 5 procentenheter högre där än i det äldre beståndet. Det är normalt för nybyggda hyresrätter och omflyttningen planar normalt sett ut efter 2-3 år till bolagets genomsnitt.

På Poppelvägen var det under sommaren dags för inflyttning i 8 nya lägenheter reserverade för hyresgäster över 60 år. I den gamla förskolan byggdes lokaler om till lägenheter i markplan med god tillgänglighet och egna små täppor. Området har nu 67 lägenheter för "60plussare" och har blivit ett av bolagets mest populära för den målgruppen, vilket avspeglade sig i uthyrningen av de nyproducerade lägenheterna.

Det har under året varit en svagt positiv befolkningsutveckling och antalet invånare i Vänersborg har ökat med 33 personer. Att ökningstakten är lägre än de senaste åren beror på lägre invandring och något fler avlidna. Antalet invånare per den 31 december var 39 624 personer. Siffrorna visar både ett positivt födelseöverskott och flyttnetto.

Kommunen tappar invånare till det egna länet och övriga Sverige, men har en nettoinflyttning från utlandet vilket gör att flyttnettot ändå är positivt. Våra grannkommuner Trollhättan och Uddevalla har även de haft en svagt positiv utveckling under 2020 och Trestadsregionen har ökat med 308 (954) invånare och har nu totalt 155 660 invånare. Det korta avståndet och de goda kommunikationerna mellan städerna gör att många väljer att bo i en stad och arbeta eller studera i en annan.

Hyresmarknaden

Hyresmarknaden i Vänersborg är fragmenterad. Det finns ett varierat utbud av lägenheter, radhus och även friliggande villor att hyra. Med våra drygt 3 400 lägenheter är vi den största aktören på Vänersborgs bostadsmarknad. Inom kommunen finns många andra hyresvärdar, de allra flesta med färre än 100 lägenheter i sitt fastighetsbestånd. Glädjande är att börsnoterade Balder under året har återetablerat sig i Vänersborg med avsikt att bygga hyreslägenheter på Onsjö och i centrum. Ett tecken på god underliggande efterfrågan i staden och för bolaget sporrande med en aktiv konkurrent inom hyresrätten.

Antal invånare i Vänersborg: 39 624

Antal lägenheter i normalbeståndet: 2 986

Antal lägenheter i trygghetsboende:52

Antal lägenheter i särskilt boende: 438

Omsättning på lägenheter:13,6 %

Genomsnittlig kötid: 41 månader

Antal bostadsmöten 2020: 0

Hyresrätten är attraktiv

Hyresrätten har många fördelar. Den ger frihet i vardagen, bra service och den boende vet sin boendekostnad och slipper binda kapital i lägenheten. Det bor cirka 6 200 vänersborgare eller ungefär var sjunde kommuninvånare hos Vänersborgsbostäder. Många fortsätter att hyra sin lägenhet. Av 405 (383) uppsägningar under 2020 valde cirka 60 % att flytta vidare till ny hyresrätt.

Hyra lägenhet

Vänersborgsbostäders lediga lägenheter hyrs ut via bolagets egen bostadskö. Den som vill söka en bostad måste vara registrerad som bostadssökande. Antalet personer i bostadskön fortsätter att öka och vid årets slut var drygt 10 600 personer med. Alla som fyllt 16 år kan registrera sig i bostadskön och de som inte loggar in på hemsidan inom 12 månader rensas ur kön.

Ett år präglat av covid 19

Uthyrningen under året har präglats av covid 19-pandemin, för vem behöver egentligen skaffa ett nytt boende när budskapen till landet är ”Ställ in, boka av, skjut upp”?

- Ganska många trots allt, men färre än vanligt är svaret.

När fysiskt avstånd blev normen, och att inte träffas i grupp var kravet, så stod det tidigt i mars klart att varken uthyrningen eller visningar skulle kunna fortsätta enligt våra tidigare rutiner. Men verksamheten kan ju inte ställas in, så den fick ställas om istället.

Detta innebar att kontraktsskrivning med hyresgäster inte längre kunde ske på plats på kontoret utan övergick till digitala signaturer med bankId, eller traditionell postgång för den som föredrog det. Det innebar inställda öppettider för fysiska besök, men utökade telefontider istället. Det innebar att hyresgäster istället för att besöka lägenheten på visning, fick ta del av bilder och filmer innan de bestämde sig.

Bolaget genomför löpande kundundersökningar och glädjande nog har våra anpassade processer kring att hyra lägenhet varit minst lika uppskattade som tidigare. Det enda undantaget är visningarna, där kunderna inte tycker att bilder är fullgott komplement till att ”känna av rummet” på plats i lägenheten. En del av kunderna har helt enkelt valt att vänta med att söka lägenhet till dess att sakernas tillstånd återgår till det normala.



Fortsatt hög efterfrågan

Efterfrågan på lägenheter har trots det varit god och tillräcklig under året. Det har varit ca 30 % färre sökande per ledig lägenhet, men det innebär fortfarande mellan 20 och 50 sökande för en lägenhet i normalbeståndet. Den genomsnittliga kötiden för att få en lägenhet under 2020 var 41 månader (40), det krävs alltså i genomsnitt mer än tre års kötid för att få en hyresrätt hos Vänersborgsbostäder.

Omsättningen på lägenheter var under året 13,6 % (13,1) med variation mellan olika områden. De främsta anledningarna till flytt var läget, ändrade familjeförhållanden och behov av större eller mindre lägenhet samt att de boende fått arbete eller börjat studera på annan ort. En av anledningarna till den något högre omsättningen var att en tredjedel av

våra nya hyresgäster på Holmängs Hage kom från våra befintliga lägenheter.

Lokaler och bilplatser

Lokaler svarar för 2,0 % av hyresintäkterna och bilplatser för 2,4 %. Bolagets lokaler är uteslutande belägna i eller vid bostadsfastigheterna. Normalbeståndet består av cirka 8 000 m², till det kommer drygt 18 900 m² som kommunen hyr för olika verksamheter. Vi har under året haft en god efterfrågan på både lokaler och mindre förråd, däremot har intresset varit något svalare för mindre affärslokaler.

Efterfrågan på garage och p-platser har varit fortsatt hög under året med undantag för vissa områden där parkeringssituationen i övrigt är god. Vi har därför fortsatt arbetet med att införa parkeringsavtal till våra bostadsparkeringar, samt sms-parkering till våra besöksplatser (besökare har alltid fyra timmars fri parkering). Detta gör vi för att minska antalet bilar på gårdarna och antalet obehöriga bilar på våra parkeringar.

Relationen till hyresgästerna

Enligt lagen om Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska hyresgästerna erbjudas möjlighet till boinflytande. Vi har under 2020 på grund av pandemin inte haft möjlighet att anordna traditionella bostadsmöten med hyresgästerna. Istället har dialogen hanterats på avstånd, digitalt och via telefon. En grundbult i vårt boinflytande för hyresgästen är samtalet mellan hyresgäst och fastighetsvärd, som ofta leder till konkreta åtgärder på gården och i bostadsområdet.

Kundundersökning

För att kunna mäta om vi når upp till bolagets vision om att vara ”Det mest attraktiva och hållbara boendet i Vänersborg” gör vi vartannat år en omfattande hyresgästundersökning. Senaste mätningen gjordes våren 2020 och vi har under året fortsatt att arbeta med det resultatet. Undersökningen visar tydligt vilka förbättringsområden som vi har och hur de bör prioriteras. 93,5 % (92,2) är nöjda med sitt boende vilket känns oerhört positivt. Årets undersökning visar på bättre resultat gällande både vår service mot kund och lägenhetens standard, däremot får förutsättningarna att källsortera ett något lägre betyg.

Hyresgästundersökningen är ett bra och tydligt verktyg, som leder till konkreta åtgärder runt om i våra fastigheter. Under 2020 gjorde vi bland annat om ett antal gårdsmiljöer i vårt bestånd, och som en del i trygghetslyftet installerade vi säkerhetsdörrar i några områden som önskade sig det. Se sidan 4 och 5.



Inbjudande uteplatser vid radhusen på Landerivägen, Holmängs Hage.

Trygghetsboende/ kategoriboende

Lägenheter i trygghets- eller kategoriboende hyrs ut via den vanliga bostadskön, det krävs inget biståndsbeslut eller liknande. Kravet är att minst en person i hushållet ska ha fyllt 60 respektive 70 år.

På både Kastanjens och Runnarebo trygghetsboenden finns en gemensamhetslokal där en värdinna, anställd av Vänersborgsbostäder, finns på plats några timmar under vardagarna för att inspirera till gemensamma aktiviteter.



Energi och hållbarhet

Under 2020 blev vi äntligen fossilfria både vad gäller uppvärmning och egna transporter. Detta är helt i linje med vår vision om ”Vänersborgs mest attraktiva och hållbara boende”. Vi är Vänersborgs största hyresvärd och påverkar miljön dels genom den egna verksamheten dels genom att göra det enkelt för våra hyresgäster att ta miljöhänsyn i sitt boende. Vi har också möjlighet att påverka miljön genom de avtal vi tecknar med entreprenörer och leverantörer.

Antal nya solpaneler 2020: 45

Utvunnen energimängd från solceller: 260 000 kWh

Den totala mängden avfall motsvarar 3,7 m3/lägenhet (3,9)

Besparing genom närvarostyrd belysning: 3000 kWh/år och trapphus.

Utbytta enheter i tvättstugor: 38

Antal nya nedgrävda behållare för avfall: 12

Antal elbilar inom företaget: 23 av 44

Klimatinitativet

På 12 år har vi minskat vår energianvändning med 24 %. Det är helt i linje med ambitionen inom Allmännyttans klimatinitiativ, dit vi anslöt oss 2018. Det är ett gemensamt upprop för att minska utsläppen av växthusgaser.

Tillsammans med 175 andra allmännyttiga bostadsföretag har vi antagit målet att vi ska vara fossilfria senast år 2030 och att energianvändningen ska minska med 30 %. Vi har ambitiösa mål, som är nåbara genom samverkan och aktivt erfarenhetsutbyte. Tanken är att ta tillvara Allmännyttans gemensamma kraft i egenskap av att tillsammans vara en stor beställare som kan ställa krav och driva på klimatomställningen.

Fossilfri uppvärmning

Året 2020 uppnådde vi vårt mål om en fossilfri uppvärmning. Våra sista kompletterande insatser för detta var följande konverteringar:

- från oljeeldning till fjärrvärme i kvarteret Penséen (Södergatan, Kyrkogatan, Gasverksgatan)
- från pellets/oljeanläggning till bergvärme/solceller i kvarteret Frändefors 1:231
- från oljepannan till bergvärme på Gallsoppen (Skogsvägen, Åkervägen)

Fossilfria transporter

Under 2020 nådde vi målet om en fossiloberoende fordonsflotta. Vi bytte ut de sista fossildrivna fordonen mot sådana som vi tankar med HVO 100. Av bolagets 44 bilar är 23 elbilar.

Fastighetsförvaltning innebär behov av transporter, ofta i samband med åtgärder i lägenheten eller fastigheten. Vid byte av fordon eller maskiner väljer vi alltid fossilfritt drivmedel då det är möjligt.

Systematiskt miljöarbete

Bolaget arbetar systematiskt med årlig genomgång och tydlig målsättning. Genom detta ser vi tydliga resultat av vad vi åstadkommer och hur vi allteftersom lyckas minska vår påverkan på miljön. I det löpande arbetet tar vi dagligen beslut där hållbarhet vägs in som en viktig faktor.

Energideklarationer

Det är nu tio år sedan vi gjorde energideklarationer i alla våra fastigheter. Vi arbetar med uppdateringen av dessa. Energideklarationen är ett dokument med uppgifter om hur mycket energi som går åt i ett hus när det används.

Under året har vi fokuserat på injustering av våra värmeanläggningar och loggning av lägenheter.

Satsning på solceller

Vår satsning på solcellsanläggningar fortsätter. Vi har under 2020 satt upp solpaneler på tak i följande kvarter:

- Teodoliten (Poppelvägen)
- Ringhem, Frändefors 1:100 (Prästängsgatan)



Solpaneler, Muraregatan.


Cykelgarage på Holmängs Hage.

Sammanlagt producerade våra befintliga solcellsanläggningar 260 000 kWh under året. Vi fortsätter att utreda de platser som kan vara lämpliga för solceller. Tanken är att den el som vi förbrukar i fastigheten, det vill säga el till trapphus, tvättstugor och belysning samt verksamhetsel, ska kunna försörjas i så stor utsträckning som möjligt via denna typ av anläggningar.

Laddstolpar

Laddstolpar för elbilar är idag en självklarhet i nybyggnation. Vid efterfrågan i andra kvarter är vi öppna för montering av laddstolpar.

Vi tycker oss känna av ett allt större intresse från våra hyresgäster att få tillgång till laddmöjlighet och har därför inlett en inventering av våra fastigheters förutsättningar för laddning av el- eller hybridbilar. Vi har under 2020 monterat 14 elbilsladdare.

Effektiv belysning

Endast en liten del av elen vi använder går åt till uppvärmning. Merparten används för belysning, drift av ventilation, hissar och liknande. Vi satsar löpande på energieffektiva lösningar för belysning i trapphus och gemensamma utrymmen, exempelvis genom att installera närvarostyrd belysning när möjlighet finns. En sensor känner av när någon rör sig i uppgången och då tänds lamporna. I trapphus utan fönster låter vi lamporna lysa med en styrka på 10 % av den vanliga nivån. Våra mätningar visar att vi på så sätt sparar 3 000 kWh per år och trapphus.

Vi har under året satt in ett stort antal LED-lampor, vilka ger en besparingspotential på 80 % jämfört med en traditionell lampa.

Tvättstugor

Vi byter successivt ut gamla tvättmaskiner och torktumlare till nya mer energisnåla. Under 2020 bytte vi ut 38 enheter, vilket minskar både vatten- och elförbrukning samtidigt som det ger oss nöjda hyresgäster.

I kvarteret Viggen (Kastanjevägen 2-36) flyttade vi upp tvättstugan från källaren till gården. Vi passade på att byta till maskiner, som känner av tvättens vikt och sedan doserar hur mycket tvätt-, skölj- och blekmedel som behövs beroende på vilket tvättprogram som väljs. Det gör att det aldrig går åt mer medel än nödvändigt, vilket gör tvättningen mer hållbar. Med enbart flytande tvättmedel minskas dessutom slitaget på maskinerna väldigt mycket, jämfört med använding av pulvertvättmedel.

Inomhusmiljö

Samtliga fastigheter har genomgått radonmätning. Nya mätningar görs exempelvis då förändringar av en fastighets ventilationssystem genomförs. Vi har för närvarande 2 lägenheter som överstiger gränsvärdet och vi jobbar där med ventilationsåtgärder för att lösa problemen.

Ett omfattande arbete pågår där vi besiktigar all el i våra fastigheter, både i allmänna utrymmen och i lägenheterna. Brister och felaktigheter åtgärdas omgående. Under 2020 har 180 lägenheter genomgått dessa åtgärder. När vi ändå är inne i lägenheterna passar vi på att montera vattenbesparingsutrustning i kök och badrum. Vi beräknar att vi kan minska kallvattenförbrukningen med 15-30 % i de berörda fastigheterna. Vi kontrollerar och byter även brandvarnare om så krävs och gör en statusbedömning av vitvaror. Dessutom kontrollerar vi varmvattentemperaturen och utför läckagekontroll. Slutligen ses även ventilationen över avseende filter med mera.

Avfallshantering

Vi övergår successivt till ett system med nedgrävda behållare för avfallet. Detta system är yteffektivt och minskar både vår och kommunens personals hantering av sopkärlen. Ytterligare fördelar är att det blir trevligare och renare gårdsmiljöer.

Utvärderingen av arbetet vi hittills gjort visar att den totala avfallsmängden i stort är oförändrad, men att sorteringen av det rötbara avfallet fungerar bättre samt att gårdsmiljön har blivit bättre då sopbilarna slipper köra in på gårdarna.

Under 2020 installerade vi 12 nya nedgrävda behållare. Den totala mängden avfall motsvarar 3,7 m³/lägenhet (3,9) vilket är en liten minskning mot föregående år.


Torkanvisning

Socialt ansvar

En bostad är en grundförutsättning för människors självständighet och trygghet. Vänersborgsbostäder ägs av Vänersborgs kommun och spelar en betydelsefull roll genom att verka för utveckling av goda och trygga boendemiljöer. Vi tar även ett socialt ansvar och bidrar till goda levnadsvillkor för dem som bor och verkar i Vänersborg.

Antal barn på Hjälpande händer varje vecka: 370

Pågående kontrakt via Bosam vid årsskiftet: 14

Kontrakt via Bosam som under året övergick till tillsvidarekontrakt: 12

Antal lägenheter i blockhyresavtal: 438

Praktikanter: 7

Sommarjobbare: 24

Antal ansökningar till verksamhetsfonden: 15

Integration genom ”Hjälpande händer”

Drygt 30 % av Vänersborgsbostäders hyresgäster är utrikes födda. Genom att stötta fritidsklubben "Hjälpande händer" genom finansiering och lokaler hjälper vi till med integrationen av nyanlända. Fritidsklubben är ett projekt riktat till barn på Torpaområdet. Verksamheten, som funnits sedan början av 2000-talet, har stadigt vuxit och sysselsätter nu drygt 300 barn varje vecka. Under 2020 flyttade verksamheten till nya, större och bättre anpassade lokaler på området. Barnen har deltagit i utformningen av de nya lokalerna genom att komma med idéer och aktivt medverka genom att exempelvis måla konst på väggarna. Verksamheten har på grund av covid 19 pandemin fått anpassa sin inomhusverksamhet till mindre grupper och i vissa fall till enskilda familjer. Under utesäsongen kunde däremot mer av den ordinarie verksamheten fortlöpa genom enklare anpassning.

Syftet med verksamheten är att skapa en positiv inställning till mångfald och kulturella olikheter och målet är att skapa en gemensam värdegrund. Några exempel på arbetsområden är kulturmöten, främlingsfientlighet, attityder, integration och jämställdhet.

Den dagliga verksamheten består också av läxhjälp, teater, dans och musik. Hjälpande händer har en tjejgrupp som under normala omständigheter träffas en gång per vecka. Ytterligare en verksamhetsdel är föräldrautbildningar för mammor och pappor. Hjälpande händer och Vänersborgsbostäder har också ett samarbete som syftar till att få med



Lekande barn hos Hjälpande händer.

barnen in i det lokala föreningslivet, och använder våra sponsorpartners för att låta barnen prova på olika idrotter. Under 2020 har Hjälpande händer fått ställa in vissa aktiviteter med våra partners, men barnen har fortfarande kunnat delta i simskola på Brålandabadet, delta i fotbollsskola med VFK och spela sportlovshockey med VHC.

Det finns också ett samarbete med skolan och butiksägarna i området. De senaste startade aktiviteterna är en föräldrautbildning i svenska språket respektive grannsamverkan.

Förutom den dagliga verksamheten är följande exempel återkommande inslag: firande av påsk, valborgsmässoafton, julafton samt diverse utflykter.

Bosam motverkar hemlöshet

Vi har under flera år samarbetat med socialförvaltningen för att motverka hemlöshet. Som ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag tar vi ett stort ansvar genom att medverka till att människor som inte uppfyller kraven för att få ett eget lägenhetskontrakt, ändå kan få ett boende under kontrollerade former.

Sedan ett par år tillbaka har vi ett avtal som innebär att Vänersborgsbostäder reserverar två lediga lägenheter per månad till Vänersborgs kommun, som i sin tur hyr ut lägenheterna i andra hand till prioriterade grupper.

Den 31 december 2020 var det 14 pågående Bosamkontrakt. Under året har 12 kontrakt övergått i tillsvidarekontrakt för den enskilde.

Äldre kan bo kvar och bo tryggt

Ungefär var femte hyresgäst hos Vänersborgsbostäder är över 65 år. Det innebär en ökad efterfrågan på tillgänglighet, trygghet och service. De största åtgärderna, såsom hissinstallation, breddning av badrum och dörröppningar, gör vi i samband med stamrenoveringar. Andra åtgärder såsom kontrastmarkeringar i trapphus och bättre belysning görs löpande.

Vi har tre trygghetsboenden; ett i Vänersborg, ett i Vargön och ett i Frändefors. Ett trygghetsboende består av vanliga lägenheter med god tillgänglighet i och omkring lägenheterna plus lite extra trygghet och social samvaro genom gemensamhetslokaler. I gemensamhetslokalen finns en värd på plats några timmar under vardagar för att inspirera till aktiviteter. Det är hyresgästerna och värden som tillsammans planerar och genomför trevliga aktiviteter, som självklart är frivilliga att delta i.

Vänersborgsbostäder har utöver det 184 lägenheter som enbart hyrs ut till boende som är över 60 år. Gemensamt för 60+ lägenheterna är att de är placerade i markplan, eller i flervåningshus med hiss och bättre tillgänglighet för att underlätta kvarboende i lägenheter.

Vård- och omsorgsfastigheter

Bolaget har sedan 1998 ett antal blockhyresavtal med socialförvaltningen i Vänersborgs kommun. Genom ett nära samarbete har vi samverkat för att skapa trygga, flexibla och attraktiva fastigheter för boende och personal. Avtalen omfattar nu 438 lägenheter med tillhörande lokaler, totalt 39 206 m².

Blockförhyrningen innebär att socialförvaltningen hyr ut lägenheterna i andra hand till de boende. För att få hyra en lägenhet krävs i de flesta fall ett biståndsbeslut.

Under 2020 har projektering påbörjats för en omfattande ny- och ombyggnad av boendet Lunddala i Vargön.

Verksamhetsfond med pengar till aktiviteter

”Har du en idé? Vill du göra något tillsammans med dina grannar? Har ni funderat på om något behöver förbättras?” De frågorna ställer vi titt som tätt till våra hyresgäster. Och vi hjälper gärna till att komma igång.

Ibland är vi även arrangör av olika aktiviteter. Vänersborgsbostäder och Hyresgästföreningen är överens om att aktiviteter som ökar trivsel och gemenskap i våra kvarter är något vi vill satsa på. Därför avsätter vi 250 000 kronor om året i en verksamhetsfond. Ur fonden kan både våra hyresgäster, Hyresgästföreningen och vi själva ansöka om medel för att möjliggöra bland annat aktiviteter.

Under 2020 hade vi 14 ansökningar om allt från musikunderhållning på gårdar till sim- och fotbollsskola för barnen. Det är mindre än hälften av den mängd ansökningar vi brukar få in och vi förutsätter att det beror på de restriktioner för fysiska möten vi har fått leva med under 2020.

Praktikplatser och sommarjobb

Vänersborgsbostäder har genom åren erbjudit skolelever praktikplatser hos företaget, så även under 2020. Vi har under året tagit emot 7 elever i åldrarna 15 år och uppåt. Det handlar främst om arbetsuppgifter inom fastighetsskötsel och hantverksyrken, men även kontorsarbete om än i mindre utsträckning.

När det gäller sommarjobb arbetade 26 ungdomar hos oss i år. Det var dels arbete i målerigrupper dels vikariat för olika tjänster. Huvudsakligen utfördes trädgårdsskötsel, gräsklippning, rensning av rabatter samt sophantering. Det kunde även handla om att vara Vänersborgsbostäders kontakt gentemot hyresgäster samt att genomföra enklare reparationer.

Personal

Vikten av att kunna ha ett flexibelt arbetssätt har varit en ledstjärna under 2020. Genom att personalen känner trygghet och trivsel vågar man också ifrågasätta och komma med nya idéer om sättet som vi arbetar på. Detta är viktigt inte minst ett år när förutsättningar förändrats dagligen på grund av pandemin.

Antal anställda: 69

Antal nyanställda 2020: 7

Medelålder anställda: 46

Antal kvinnor resp. män i personalen: 17 kvinnor, 52 män

Antal kvinnor resp. män i styrgruppen: 0 kvinnor, 4 män

Utbildningskostnad i snitt per anställd: 3 281 kr

Vänersborgsbostäder är Vänersborgs största fastighetsägare med 69 (62) anställda, per den 31 december 2020, 17 (15) kvinnor och 52 (47) män. Inklusive sommarjobbare och andra tillfälligt anställda, så motsvarar det 69 (64) helårstjänster.

Fördelningen mellan könen är ojämn bland de kollektivanställda, där det är betydligt fler män än kvinnor. Bland tjänstemännen är det ungefär lika många kvinnor som män. Vid årets utgång hade bolaget 10 (10) medlemmar i styrelsen, varav 2 (2) kvinnor. Totala antalet personer i bolagets styrgrupp uppgick till 4 (4) personer, varav 0 (0) kvinna. Personalomsättningen uppgick till 3,2 % (6,7) och medelåldern var 46 år (48).

Försenade löneavtal

Planerings- och utvecklingssamtal genomförs regelbundet med all personal. I samband med den årliga lönerevisionen genomförs även lönesamtal. På grund av rådande pandemi 2020 avslutades avtalsrörelsen på central nivå gällande Fastighetsanställdas förbund först i slutet av november. På lokal nivå inleddes årets löneförhandlingar med Fastighetsanställdas förbunds avtalsområde först i december. De nya lönerna planeras att betalas ut i samband med löneutbetalning i februari 2021. För Visions avtalsområde har de centrala förhandlingarna dragit ut på tiden och per den 31/12 2020 är förhandlingarna inte avslutade.

Kompetensutveckling

Vi är måna om att hela tiden öka personalens kompetens genom kurser och utbildningar. Tyvärr begränsades möjligheten till dessa under



Delar av personalen som var med vid invigningen av kvarteret Hässjan.



Monica Svensson, Bobutiken

året på grund av pågående pandemi. Utbildningskostnader omräknat per anställd blev under året 3 281 kronor (8 000), till detta kommer satsad arbetstid.

Bolaget flyttar till Tuppen

Under hösten blev det klart att bolaget köper Tuppen 3, fastigheten på Torpavägen 1, vilket innebär att merparten av personalen kan flytta till gemensamma lokaler. Arbetet med att ta fram en behovsanalys har startat och all personal ges möjlighet att komma med tankar och idéer. Målsättningen är att huvuddelen av flytten ska genomföras under höst/vinter 2021.

Värdegrundsarbete

Under 2020 har vi arbetat vidare med de frågor som personalen samlades kring vid ett tvådagars arbete året innan. Personaldagarna handlade exempelvis om värdegrund och om hur vi ska bemöta varandra internt, vad som är god service och hur vi kan arbeta med den nya visionen. Med detta som grund har vi tagit fram en ”Servicehandbok” om både intern och extern service. Servicehandboken kommer att sjösättas under 2021.

Trivsel och hälsa

Vänersborgsbostäder uppmuntrar personalen, både som individ och som grupp, till friskvårdsaktiviteter. Personalen har möjlighet att nyttja en friskvårdstimma i veckan på betald arbetstid. Alla anställda har dessutom möjlighet att nyttja 2 000 kronor per år och anställd i form av friskvårdsbidrag.

Beloppet ska användas till skattefria friskvårdsaktiviteter som syftar till att individen eller gruppen främjar hälsan och välbefinnandet. Bolaget är även medlem i Vänersborgs kommuns Personalklubb, som har till uppgift att främja det fysiska, psykiska och sociala välbefinnandet i arbetslivet och på fritiden.

Hälsokontroll

Som en del i vårt systematiska arbetsmiljöarbete erbjuds vartannat år samtliga medarbetare en hälsoprofilsbedömning av Avonova, vår företagshälsovård. Resultatet presenteras för ledningen och är ett underlag för fortsatt hälsoutveckling för både individ, grupp och organisation.

I det individuella mötet är avsikten att öka medvetenheten kring hälsans nuläge samt stärka individens egenansvar och en god hälsa. Utifrån resultatet av hälsoprofilsbedömningen identifierar sedan Avonova risk- och friskfaktorer för att motivera till en eventuell livsstilsförändring.

Framtid

Pandemin påverkade mycket av vårt sätt att arbeta under 2020. Vi tvingades att tänka om och tänka nytt. Flexibilitet och digitalisering blev ett faktum. När det gäller bostadsfrågan, så är vår bedömning att det är en fortsatt hög efterfrågan på hyreslägenheter och tomter för småhusbyggnation, men en avmattning för bostadsrättsmarknaden. En fortsatt positiv befolkningsprognos kommer att leda till fortsatt god efterfrågan på bostäder.

Hyreshöjning 2021: 0,95 %

Hyreshöjning 2022: 1,5%

Antal lägenheter som färdigställts på Holmängs Hage: 62

Planerade investeringar närmaste 5 åren: 500 miljoner kronor

Digitalisering

Under året fick möjligheten till digitalisering stort genomslag i vårt sätt att arbeta. Många av våra kunders ärenden kan skötas utan fysisk kontakt, vilket har varit till stor hjälp för att kunna hålla fysiska avstånd. En stor del av alla möten och utbildningar har genomförts digitalt. Planen för digitalisering handlar mycket om verksamhetsutveckling där vi ser över våra processer och ser vad vi kan förenkla och förbättra.

Parallellt med detta pågår en spännande utveckling av smarta hem, uppkopplade hus, vårdtjänster i hemmet med mera. Vi har gått med i Sveriges Allmännyttas digitaliseringsinitiativ, vars syfte är att bygga upp kompetens för att medlemsbolagen ska bli starkare aktörer, driva utvecklingen i strategiskt viktiga frågor samt stödja digitaliseringen i medlemsbolagen.

Marknadsläget

Vi räknar med fortsatt hög efterfrågan under 2021 och 2022. Det beror delvis på närheten till Göteborg och möjligheten att pendla både för arbete och studier. En annan faktor är den befintliga bostadsbristen och trångboddheten, som uppstått i samband med senaste årens flyktingströmmar. Det är i nuläget för tidigt att säga vilken effekt som pandemin kommer att få på flyktingströmmarna.

Efterfrågan är hög på hyresrätter av alla storlekar, men framförallt på stora lägenheter till en lägre hyresnivå. Under 2020 har efterfrågan på bostadsrätter fortsatt att mattats av. En av orsakerna är den stora mängden av nya bostadsrättsprojekt som lanserats de senaste två åren, vilket lett till att tillgången på bostadsrätter varit hög. På villamarknaden har avsaknaden av byggbara tomter lett till en stor efterfrågan av begagnade småhus. Regeländringar, räntenivåer och flyktingströmmar är några av de faktorer som gör att marknadssituationen snabbt kan förändras, vilket kräver noggrann marknadsanalys innan beslut om nyproduktion.

Intäkter/kostnader

Hyran höjs 2021 med 0,95% och 2022 med i snitt 1,5%. Våra driftskostnader förväntas stiga under 2021 på grund av ökad förbrukning och högre taxor. Bolagets räntekostnad och kostnaden för el kommer att sjunka medan kostnader för avskrivningar kommer att öka. Även underhållet ligger på en fortsatt hög nivå.

Nyproduktion/ fastighetsutveckling

Bolaget är redo att påbörja byggnationen av Elisabeths Port. Huset har projekterats under 2020 och står nu färdigt för byggstart. På grund av överklagande av bygglovet har dock projektet försenats, men vi planerar att komma igång 2021.

Vi har under 2020, åt kommunens socialförvaltning, påbörjat om- och tillbyggnation på Lunddala äldreboende i Vargön.

Under året förvärvades fastigheten Tuppen 3 från Kv Danmark som är Hyresgästföreningens fastighetsbolag. Vi kommer under året att flytta samman merparten av vår personal till denna fastighet.

I slutet av 2017 förvärvades fyra fastigheter i kvarteret Penséen i centrala Vänersborg. På dessa fastigheter finns möjlighet till nyproduktion och detaljplanearbetet kommer att fortsätta.

Under 2021 räknar vi med att genomföra stambyte i kvarteret Pionen 8. Förutom att byta stammar har hyresgästerna i de 36 lägenheterna fått välja hur de vill ha kök och badrum renoverat.

Bolaget står de närmaste åren inför planerade investeringar på över 500 miljoner kronor. En förutsättning för att planerna ska bli verklighet är att bolagets ekonomi inte äventyras och därför följer vi noggrant utvecklingen av efterfrågan, byggpriser, bidragsregler, räntenivå och finansieringsalternativ.

Klimatarbete

Klimatarbetet fortsätter med oförminskad styrka med satsningar på de åtgärder som ger bäst resultat. Mer om vårt klimatarbete finns att läsa på sidan 11-12 under kapitlet "Energi och hållbarhet".

Förvaltningsberättelse

Styrelsen och verkställande direktören för AB Vänersborgsbostäder (org nr 556489-0274) avger följande berättelse över verksamheten för år 2020.

Allmänt om verksamheten

AB Vänersborgsbostäder har anor sedan 1947. Företaget var en stiftelse som ombildades 1995 till ett kommunalt aktiebolag. Bolaget ägs till 100 % av Vänersborgs kommun och är kommunens största bostadsbolag.

Huvudsakliga uppgiften är att i enlighet med affärsmässiga principer främja bostadsförsörjningen i Vänersborgs kommun och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget. Förvaltningen bedrivs till största delen i egen regi.

Affärsidé

Vänersborgsbostäder ska på ett affärsmässigt sätt utveckla och erbjuda ett attraktivt boende för alla som vill bo i hyresrätt inom Vänersborgs kommun.

Vision

Det mest attraktiva och hållbara boendet för alla Vänersborgare.

Ägardirektiv

I sammandrag. De fullständiga direktiven finns på *www.vanersborg.se*. Bolaget ska i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i Vänersborgs kommun och eftersträva ett varierat utbud av bostäder av god kvalitet i kommunens tätorter.

Bolaget ska verka för utveckling av goda och trygga boendemiljöer, både på egen hand och tillsammans med andra aktörer.

Bolaget ska samverka med kommunen för att erbjuda boenden för personer med särskilda behov. Detta kan ske genom kategoriboenden för äldre, funktionshindrade med flera grupper och genom så kallade sociala kontrakt eller liknande.

Bolaget har ett särskilt ansvar att medverka vid uppfyllande av kommunens skyldigheter att tillhandahålla bostäder för flyktingar och hemlösa. Bolaget ska bidra till ett ekologiskt hållbart samhälle. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Bolaget ska långsiktigt eftersträva en soliditet på 20 % Bolaget ska eftersträva en avkastning på 4 % av eget kapital. Fastigheter som ingår i blockhyresavtalet med Vänersborgs kommun undantas från avkastningskravet. Eventuell utdelning till ägaren förutsätter att soliditetsmålet uppnåtts.

Organisationsanslutningar

AB Vänersborgsbostäder är medlem i:

- Sveriges Allmännytta
- Fastigo - Fastighetsbranschens Arbetsgivarorganisation
- HBV - Husbyggnadsvaror HBV Förening upa

Styrelse

Styrelsen, som utsetts av Vänersborgs kommunfullmäktige, har följande sammansättning:

Ordinarie ledamöter
Jörgen Hellman, ordförande
Carl-Ewert Berg, vice ordförande
Dan Åberg
Christin Slättmyr
Anders Strand

Suppleanter
Jan Carlstein
Hans Norén
Ann-Helen Selander
Henrik Jansson
Ola Wesley

Verkställande direktör
Gunnar Johansson

Revisor ordinarie
Daniel Larsson, auktoriserad revisor

Lekmannarevisorer
Thomas Boström
Torsten Gunnarsson

Sammanträden
Under året har styrelsen hållit sex sammanträden.

Finans

Bolagets mål är att den finansiella verksamheten ska drivas och regleras utifrån tydligt definierade mål och risknivåer i finanspolicyn.

Marknadsräntor och finansiering

Marknadens utveckling 2020

Året kom att domineras av Coronapandemin på såväl kapital- som räntemarknaden. Pandemin som slog till i mars fick både centralbanker och folkvalda att ta till extraordinära åtgärder för att säkerställa finansmarknadernas funktion och stabilisera ekonomin. Många centralbanker världen över genomförde räntesänkningar och stödköpsprogram. Riksbanken, som höjt räntan till 0 % i slutet av 2019 sänkte aldrig räntan men lanserade kraftiga åtgärder för att säkerställa likviditet och funktion på den svenska kapital- och räntemarknaden. Långa räntor föll i mars och noterades som lägst till ca 0,10 % (10-årig swapränta). Vid årets slut hade långa räntor stigit till knappa 0,40 % vilket är något lägre än när året inleddes. Korta räntor (3 månaders Stibor) steg initialt under krisen och noterades som högst till 0,35 %. I takt med att situationen förbättrades sjönk dock korta räntor ner mot Riksbankens inlåningsränta, -0,10 %.

Skuldförvaltning

Räntekostnaden har varit en av de största kostnadsposterna i AB Vänersborgsbostäders resultaträkning och bolaget har under flera år arbetat strukturerat mot att höja andelen rörlig ränta för att kunna dra fördel av det låga ränteläge som varit och som ser ut att kvarstå minst några år till. Räntekostnadens tyngd i bolagets resultaträkning har minskat med tiden, framförallt senaste året.

Den genomsnittligt betalda räntan (exklusive borgensavgift) uppgår 2020 till 0,82 % och förväntas för 2021 bli 0,57 %. Ränteprognosen visar på sjunkande snitträntor för bolaget under ytterligare ett par år.

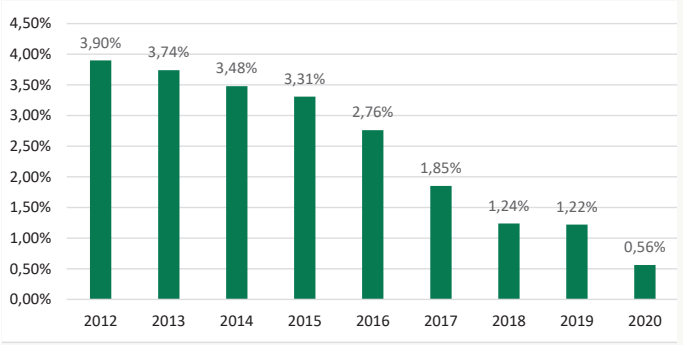
Bolagets mål är att den finansiella verksamheten ska drivas och regleras utifrån tydligt definierade mål och risknivåer i finanspolicyn.

Finanspolicy

Finanspolicyn är ett samlat dokument för styrningen av finansförvaltningen och ska därför klargöra sambandet mellan finansförvaltningen och affärsverksamheten. Styrelsens, ledningens och finansförvaltningens riskmandat ska vara så tydligt angivet att ansvarsfördelningen dem emellan blir klar. Finanspolicyn ska ha en så god precision att den styr och sätter tydliga gränser för finansförvaltningen. På detta sätt skapas också rimliga förutsättningar för att uppnå en god intern kontroll.

I policyn ska också aktuella riskbegrepp definieras och formuleras. Vidare ska de finansiella riskerna som bolaget är utsatt för redovisas tillsammans med en beskrivning av hur de hanteras. En beskrivning av hur framförallt ränteriskerna ska hanteras är av central betydelse för ett bolag med en betydande skuldportfölj.

Figur 1. Skuldportföljens snittränta på balansdagen



Målen med finanspolicyn är följande:

- Långsiktigt säkerställa bolagets tillgång till finansiering.
- Styra, reglera och tydliggöra riskerna i finanshanteringen.
- Skapa förutsättningar för en bra intern kontroll.
- Minimera de finansiella nettokostnaderna över tid samtidigt som riskerna i policyn iakttas.
- Utgöra ett stöd för bolagets kärnverksamhet och affärsplan.
- Finanspolicyn ska årligen fastställas av styrelsen och vid behov revideras.

Låneskuld och säkerheter

Bolaget har under 2020 inte tagit upp några nya lån, men omsättning av befintliga lån har skett med 435 mkr (miljoner kronor). Den totala låneskulden uppgår på balansdagen till 1 689 mkr (1 689). Utnyttjad checkkredit uppgår till 0 mkr (0). Av den totala låneskulden har 1 604 mkr (1 604) kommunal borgen som säkerhet och resterande 85 mkr (85) utgörs av pantbrevslån. Borgensavgiften till Vänersborgs kommun uppgår för närvarande till 0,25 % (0,25).

Finansiella kostnader

Finansiella kostnader år 2020 uppgick till 17,9 mkr (24,6) varav 4,0 mkr (3,7) avser borgensavgift. Den genomsnittligt betalda låneräntan (exklusive borgensavgift) för hela året blev 0,82 % (1,30), medan genomsnittsräntan på balansdagen uppgick till 0,56 % (1,22).

Ränterisk och ränteförfallostruktur
Med ränterisk menas risken att förändrade marknadsräntor påverkar verksamhetens resultat och/eller kassaflöden på ett negativt sätt. För att uppnå en effektiv och flexibel hantering av ränterisken används finansiella derivatinstrument, vilket möjliggör att räntebindning frikopplas från de enskilda lånen. Detta ger bolaget möjligheter att förändra räntebindningstiden och bättre möta förändringar på räntemarknaden utan att kapitalbindningen påverkas.

Figur 2. Bolagets samtliga 9 finansiella derivatinstrument

Tabellen redovisar samtliga 9 finansiella derivatinstrument bolaget innehar

Aktiva instrument

Startdag	Slutdag	Typ	Ränta %	Belopp tkr	Marknadsvärde tkr
2011-05-31	2021-05-31	Betala fast (1)	1,630	100 000	-764
2017-12-28	2021-12-30	Betala fast	0,270	150 000	-475
2017-12-28	2022-12-30	Betala fast	0,468	100 000	-983
2018-05-31	2023-05-31	Betala fast	0,403	100 000	-979
2019-03-29	2023-06-30	Betala fast	0,289	100 000	-727
		Summa brutto (2)		**550 000**	
		Summa netto (3)		**550 000**	**-3 928**

Forwardstartade instrument

Startdag	Slutdag	Typ	Ränta %	Belopp tkr	Marknadsvärde tkr
2021-09-30	2024-09-30	Betala fast	0,090	150 000	-1
2022-09-30	2029-09-28	Betala fast	0,386	150 000	+255
2023-09-01	2033-09-01	Betala fast	4,280	35 000	-12 453
2023-09-11	2033-09-12	Betala fast	4,050	100 000	-33 317
		Summa brutto (2)		**435 000**	
		Summa netto (3)		**435 000**	**-45 517**

(1) Stängningsbar swap. Motparten har kvartalsvis rätt att stänga positionen.
(2) Bruttovolym avser total avtalsvolym.
(3) Nettovolym avser faktisk räntesäkring av lån med rörlig ränta.

Säkringsredovisning
Enligt övergångsregler i BFNAR 2012:1 punkt 35.14 ska ett säkringsförhållande som föreligger vid tidpunkten för övergång fortsätta att redovisas till dess att säkringsförhållandet upphör. Bolagets 9 finansiella instrument redovisas enligt nedan:

Figur 3. Avtal tecknade före övergången

Avtal tecknade före övergången (ingår inte i säkringsredovisning enligt K3)

	Antal kontrakt	Belopp tkr	Marknadsvärde 2019 tkr	Marknadsvärde 2020 tkr
Aktiva kontrakt	1	100 000	-10 492	-764
Forwardstartade kontrakt	2	135 000	-38 981	-45 771
Summa			**-49 473**	**-46 535**

Avtal som ingås efter 2013-01-01 får endast ingå i säkringsredovisning om de anses vara effektiva genom att uppfylla samtliga tre kritiska
villkor:
1) Samma valuta som säkrad post
2) Samma räntebas eller räntebas med hög korrelation som säkrad post
3) Andel ränteförfall inom 1 år, på portföljnivå, vid tidpunkt efter ingått derivat ska vara större än 0%.
Bedömning av säkringens effektivitet ska göras vid varje balansdag. Vid bedömning av villkor nr 3 måste hänsyn även tas till instrument som anskaffats före övergången till K3.

Figur 4. Avtal tecknade efter övergången

Avtal tecknade efter övergången (ingår i säkringsredovisning enligt K3)

Avtalsdag	Startdag	Slutdag	Typ	Belopp tkr	Syfte	Effektiv	Marknads-värde 2020 tkr
2017-12-22	2017-12-28	2021-12-30	Betala fast	150 000	Anpassning till normportfölj	Ja	-475
2017-12-22	2017-12-28	2022-12-30	Betala fast	100 000	Anpassning till normportfölj	Ja	-983
2018-05-29	2018-05-31	2023-05-31	Betala fast	100 000	Anpassning till normportfölj	Ja	-979
2019-03-27	2019-03-29	2023-06-30	Betala fast	100 000	Anpassning till normportfölj	Ja	-727
2019-10-14	2021-09-30	2024-09-30	Betala fast	150 000	Anpassning till normportfölj	Ja	-1
2020-03-03	2022-09-30	2029-09-28	Betala fast	150 000	Anpassning till normportfölj	Ja	+255
Summa							**-2 911**

Totalt marknadsvärde 2020 tkr	**-49 446**

Totalt marknadsvärde per balansdagen är -49,4 mkr (-50,4). Marknadsvärdet speglar skillnaden mellan den fasta räntan i kontraktet och aktuell marknadsränta för motsvarande löptid per balansdagen. Det kan också uttryckas som den beräknade premien för att lösa ett kontrakt. Syftet med innehaven är att säkra nuvarande och framtida sannolika betalningsströmmar i form av rörliga räntebetalningar.

Kombinationen av lån med rörlig ränta, lån med fast ränta och ovanstående derivatinstrument gör att bolaget för närvarande har en genomsnittlig räntebindningstid på 3,55 år (3,82). Andel av låneportföljen som ska räntejusteras inom 12 månader uppgår till 28 % (22), vilket ryms inom de riskmått som angivits i finanspolicyn.

Refinansieringsrisk och kreditförfallostruktur

Refinansieringsrisk är risken att bolaget inte kan täcka förfallande skuldbelopp med likvärdig finansiering utan en betydande kostnadsökning. Risken bedöms som liten, varken under finanskrisen eller under pandemin har AB Vänersborgsbostäder vägrats refinansiering av befintliga lån, även om marginalerna kan variera.

Låneportföljen hade vid årsskiftet en genomsnittlig återstående löptid på 2,97 år (2,99). Andel av låneskulden som har kreditförfall inom 12 månader uppgår till 8 % (26), vilket också denna ryms inom finanspolicyn.

Resultat och ställning

Intäkter

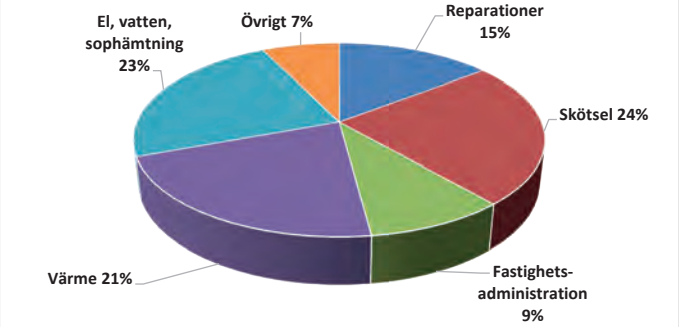
Hyresintäkter för bostäder och lokaler ökade med i genomsnitt 1,75 % under 2020. Intäkter för vård- och omsorgsfastigheter som blockförhyrs till Vänersborgs kommun ökade från 54,5 till 69,4 mkr, framförallt beroende på ökade avskrivningskostnader för en fastighet som delvis kommer att rivas och byggas om. Antalet vakanta lägenheter har varit lågt även under 2020, vilket lett till lågt hyresbortfall. Vid årsskiftet fanns det i princip inga tomma lägenheter, utan hyresbortfallet bestod av lägenheter ställda i samband med stambyte eller för renovering mellan in- och avflyttande hyresgäster.

Kostnader

Driftskostnader

Bolagets totala driftskostnader har ökat jämfört med föregående år, vilket dels beror på att bolaget växer, dels på generella kostnadsökningar.

Figur 5. Driftskostnader



Underhållskostnader

Bolaget håller fortsatt en hög underhållsnivå. Under 2020 har vi kunnat satsa mer pengar än någonsin för att förbättra lägenheter och utemiljöer för våra hyresgäster. Efter övergången till K3 redovisas en viss del av underhållsåtgärderna som investeringar vilket gör att underhållskostnaden i resultaträkningen är lägre och att avskrivningar på fastigheter ökar. Se vidare under Redovisnings- och tilläggsupplysningar.

Avskrivningar
I samband med övergången till komponentavskrivning och omräkningen av 2013 ökades den planenliga avskrivningen på byggnader från i genomsnitt 1,87 % till 2,02 %. Efter övergången aktiveras komponenter med kortare livslängder varför den genomsnittliga avskrivningen 2020 nu uppgår till 2,46 %. Under året har avskrivningsplanen för en fastighet som delvis kommer att rivas justerats vilket gör att bolagets totala avskrivningar för detta år uppgår till 3,29 %.

Centrala administrations- och försäljningskostnader
Bolagets centrala kostnader har under året ökat något men tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter på grund av covid 19 gör att nettokostnaden är i linje med föregående år.

Räntekostnader
Finansiella kostnader år 2020 uppgick till 17,9 mkr (24,5). Av årets kostnad avser 4,0 mkr (3,7) borgensavgift. Den genomsnittligt betalda låneräntan (exklusive borgensavgift) för hela året blev 0,82 % (1,30) medan genomsnittsräntan på balansdagen uppgick till 0,56 % (1,22). Mer utförlig information finns under avsnittet Marknadsräntor och finansiering.

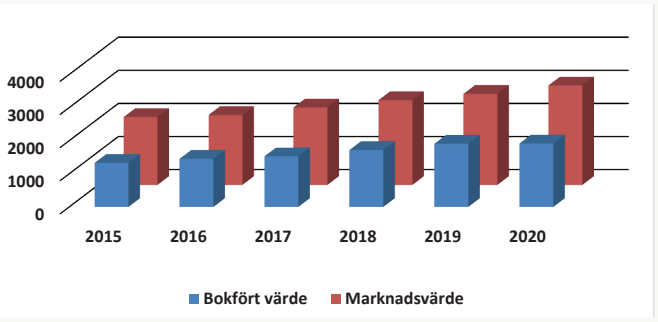
Skattekostnad
Reglerna om ränteavdragsbegränsning som infördes 2019 gjorde att bolaget ej fick skattemässigt avdrag för 5,0 mkr av det årets räntekostnader. 2,6 mkr av dessa har kunnat dras av i skatteberäkningen för 2020 istället.

Årets resultat
Årets resultat efter skatt uppgår till 14,6 mkr (12,1).

Tillgångar
Bolagets tillgångar är framförallt fastigheter. Byggnader och mark inklusive pågående om- och tillbyggnad uppgår till 1 919 mkr (1 912) och utgör 96,1 % (97,0) av tillgångsmassan. Årets investeringar i fastigheter uppgår till 82,7 mkr (242,7) varav 10,5 mkr (0,0) avser förvärv, 7,6 mkr (138,7) avser ny- till- och ombyggnad och 64,7 mkr (104,0) avser övriga aktiverade underhålls- och förbättringsåtgärder.

Likvida medel uppgår till 0,2 mkr (0,5). Bolaget är anslutet till ett gemensamt koncernkonto inom Vänersborgs kommun, där andelen av den gemensamma kreditlimiten uppgår till 33 mkr (33). På balansdagen är saldot på koncernkontot +48,3 mkr (+48,5) vilket i balansräkningen redovisas som fordran hos koncernföretag, medan det i kassaflödesanalysen ingår i likvida medel.

Figur 6. Fastighetsvärden, mkr



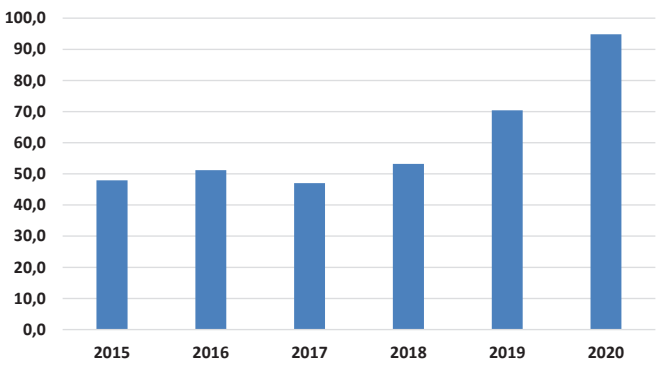
Eget kapital
Bolagets eget kapital har ökat till 210,0 mkr (195,5) och den synliga soliditeten uppgår till 10,5 % (9,9).

Avsättningar
Uppskjuten skatteskuld redovisas netto och avser skattefordran på grund av taxerat underskottsavdrag samt skatteskuld avseende temporära skillnader på redovisade och skattemässiga värden på tillgångar. Uppskjuten skatteskuld har ökat med årets skattekostnad och uppgår vid årets slut till 28,7 mkr (25,5).

Skulder
Fastighetslånen uppgår vid årets slut till 1 689 mkr. Ingen nyupplåning har skett under året. Största kreditgivare är Kommuninvest med 95 % (95) av lånestocken. Belåningsgraden (låneskulder i förhållande till fastigheternas bokförda värde) uppgår till 88,0 % (88,3).

Kassaflöde
Årets kassaflöde före förändringar av rörelsekapital har varit positivt och uppgick till 94,8 mkr (70,4).

Figur 7.
Kassaflöde före förändring av rörelsekapital, mkr



Risker och osäkerhetsfaktorer

Intäktsrisk
Om bolaget inte kan kompensera kommande kostnadsökningar med motsvarande ökning av intäkterna finns risk att underhållet av fastigheterna på sikt urholkas.

Ränterisk
Bolaget har fastställt en finans- och räntebindningspolicy som hanterar bolagets ränterisk och ger en god avvägning mellan kostnad och risk över tid.

Refinansieringsrisk
Refinansieringsrisk är risken att bolaget inte kan täcka förfallande skuldbelopp med likvärdig finansiering utan en betydande kostnadsökning. Risken bedöms som liten, varken under finanskrisen eller under pandemin har AB Vänersborgsbostäder vägrats refinansiering av befintliga lån, även om marginalerna kan variera.

Vakansrisk
Risken för vikande efterfrågan i regionen bedöms idag som låg. Med en ökande befolkningsmängd och bra kommunikationer till Göteborg bedöms risken för vakanser i Vänersborg som liten.

Förändring eget kapital

Aktiekapitalet består av 50 000 aktier à nom 1 000 kr.

Bundet eget kapital	**2020-12-31**	**2019-12-31**
Enligt balansräkningen föregående år	90 437	91 021
Avskrivning på uppskrivningsfond	-585	-585
Enligt balansräkningen innevarande år	**89 852**	**90 437**
Fritt eget kapital		
Enligt balansräkningen föregående år	105 038	92 352
Avskrivning på uppskrivningsfond	585	585
Årets resultat enligt fastställd balansräkning	14 574	12 102
Enligt balansräkningen innevarande år	**120 197**	**105 038**
SUMMA EGET KAPITAL	**210 049**	**195 475**

Förslag till vinstdisposition

Till årsstämmans förfogande står (kr):

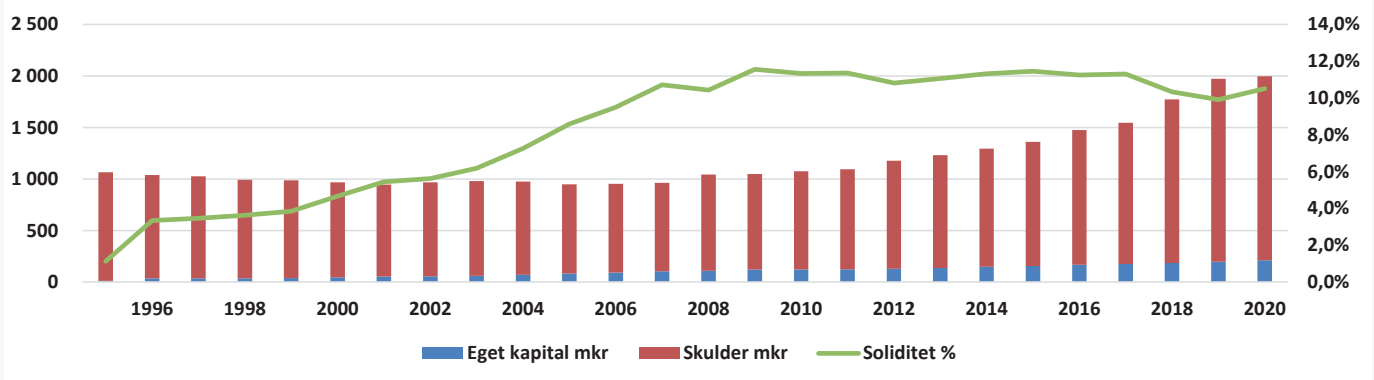
Balanserade vinstmedel	105 622 637
Årets resultat	14 574 090
	120 196 727

Styrelsen och verkställande direktören föreslår 2021 års ordinarie årsstämma att:

I ny räkning balansera	120 196 727
	120 196 727

Resultatet av bolagets verksamhet samt ställning vid räkenskapsårets utgång framgår av efterföljande resultat- och balansräkningar, kassaflödesanalys samt därtill hörande noter.

Figur 8. Balansomslutning och soliditet



Resultaträkning

(Belopp i tkr)	Not	2020	2019
Nettoomsättning			
Hyresintäkter	1	290 874	260 782
Övriga förvaltningsintäkter	2	3 032	2 163
Summa nettoomsättning		**293 906**	**262 945**
Fastighetskostnader			
Driftskostnader	3	-111 602	-107 502
Underhållskostnader		-46 865	-38 005
Fastighetsskatt		-5 342	-5 117
Avskrivningar och nedskrivningar	4, 11, 12	-77 260	-54 129
Summa fastighetskostnader		**-241 069**	**-204 753**
BRUTTORESULTAT		**52 836**	**58 192**
Centrala administrations- och försäljningskostnader	4, 5	-17 368	-17 204
Övriga rörelsekostnader		0	-117
RÖRELSERESULTAT	6, 7	**35 468**	**40 871**
Övriga ränteintäkter och liknande resultatposter	8	200	156
Räntekostnader och liknande resultatposter	9	-17 852	-24 546
RESULTAT EFTER FINANSIELLA POSTER		**17 816**	**16 481**
Uppskjuten skatt	10	-3 242	-4 380
ÅRETS RESULTAT		**14 574**	**12 102**

Balansräkning

(Belopp i tkr)	Not	2020-12-31	2019-12-31
TILLGÅNGAR			
ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR			
Materiella anläggningstillgångar			
Byggnader, mark och markanläggning	11	1 850 593	1 619 252
Pågående ny- om- och tillbyggnad	11	68 853	293 188
Maskiner och inventarier	12	5 373	4 541
Finansiella anläggningstillgångar			
Andelar och depositioner		40	40
Summa anläggningstillgångar		**1 924 859**	**1 917 022**
OMSÄTTNINGSTILLGÅNGAR			
Varulager mm			
Lager och förråd		0	104
Kortfristiga fordringar			
Hyresfordringar		62	94
Kundfordringar		3 479	478
Fordringar hos koncernföretag	15	64 357	50 624
Övriga fordringar	13	280	393
Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter	14	3 919	2 941
Kassa och bank		164	491
Summa omsättningstillgångar		**72 259**	**55 126**
SUMMA TILLGÅNGAR		**1 997 118**	**1 972 148**

(Belopp i tkr)	Not	2020-12-31	2019-12-31
EGET KAPITAL			
Bundet eget kapital			
Aktiekapital		50 000	50 000
Uppskrivningsfond		18 852	19 437
Reservfond		21 000	21 000
Fritt eget kapital			
Balanserat resultat		105 623	92 937
Periodens resultat		14 574	12 102
Summa eget kapital		**210 049**	**195 475**
Avsättningar			
Uppskjuten skatteskuld	10	28 699	25 457
Summa avsättningar		**28 699**	**25 457**
SKULDER			
Långfristiga skulder			
Skulder till kreditinstitut	17, 18	1 689 000	1 689 000
Summa långfristiga skulder		**1 689 000**	**1 689 000**
Kortfristiga skulder			
Leverantörsskulder		32 039	28 905
Skulder till koncernföretag		6 056	1 773
Övriga skulder	19	2 463	1 232
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	20	28 812	30 307
Summa kortfristiga skulder		**69 371**	**62 217**
SUMMA EGET KAPITAL OCH SKULDER		**1 997 118**	**1 972 148**

Kassaflödesanalys

(Belopp i tkr)	Not	2020	2019
DEN LÖPANDE VERKSAMHETEN			
Resultat efter finansiella poster		17 816	16 481
Avskrivningar och nedskrivningar		77 418	54 296
Realisationsresultat vid försäljning och utrangering fastigheter och inventarier		-459	-412
Kassaflöde före förändringar av rörelsekapital		**94 775**	**70 366**
Kassaflöde från förändringar i rörelsekapital:			
Ökning(-) / minskning(+) av förråd		104	68
Ökning(-) / minskning(+) av rörelsefordringar	15	-17 780	-278
Ökning(+) / minskning(-) av rörelseskulder		7 154	4 393
Kassaflöde från den löpande verksamheten		**84 253**	**74 549**
INVESTERINGSVERKSAMHETEN			
Förvärv och investering i fastigheter		-82 748	-242 722
Förvärv och investering i inventarier		-2 661	-2 167
Försäljning av fastigheter och inventarier		613	536
Kassaflöde från investeringsverksamheten		**-84 796**	**-244 353**
FINANSIERINGSVERKSAMHETEN			
Förändring av långfristiga lån		0	178 000
Kassaflöde från finansieringsverksamheten		**0**	**178 000**
ÅRETS KASSAFLÖDE		**-543**	**8 196**
Likvida medel vid årets början	15	49 034	40 838
Likvida medel vid årets slut	15	48 491	49 034

Femårsöversikt

Nyckeltal		2020	2019	2018	2017	2016
Jämförelsetal						
Antal bostäder	st	3 424	3 354	3 255	3 241	3 148
Antal lokaler	st	186	189	185	181	180
Bostadsyta	kvm	222 693	216 556	210 440	209 482	204 673
Lokalyta	kvm	29 555	30 214	27 705	25 323	25 081
Antal anställda på balansdagen	st	69	62	61	62	62
Nettoomsättning	tkr	293 906	262 945	262 319	250 144	235 926
Rörelseresultat	tkr	35 468	40 871	49 231	60 410	51 825
Resultat efter finansiella poster	tkr	17 816	16 481	9 231	11 396	13 074
Bokfört värde fastigheter	mkr	1 851	1 619	1 513	1 523	1 352
Balansomslutning	mkr	1 997	1 972	1 773	1 547	1 476
Lönsamhet						
Direktavkastning	%	7,50	7,17	7,19	7,73	8,02
Avkastning på totalt kapital	%	1,79	2,18	2,97	4,00	3,65
Avkastning på eget kapital	%	7,19	6,39	4,74	5,18	6,32
Finans						
Soliditet	%	10,52	9,91	10,34	11,31	11,25
Fastighetslån	mkr	1 689	1 689	1 511	1 301	1 219
Bruttoränta	mkr	18	25	40	49	39
Genomsnittsränta (inkl borgensavg)	%	1,06	1,53	2,85	3,89	3,29
Förvaltning						
Medelhyra bostäder	kr/kvm	1 131	1 094	1 057	1 045	1 011
Medelhyra bostäder, exkl särskilda boendeformer	kr/kvm	1 077	1 039	1 007	993	978
Hyresutveckling på årsbasis	%	1,75	1,60	0,70	0,65	0,46
Lägenheter utan intäkt	antal	10	30	20	10	6
Omflyttningsfrekvens	%	13,6	13,1	10,8	12,3	12,4
Driftnetto	kr/kvm	516	455	458	473	456
Driftkostnader	kr/kvm	442	436	434	417	422
Underhålls- och reparationskostnader	kr/kvm	250	219	250	209	192
Genomsnittlig avskr byggnader	%	3,3	2,4	2,1	2,1	2,1
Serviceindex	%	85,0		83,1		83,2

Direktavkastning
Driftnetto (exkl central administration och försäljningskostn) i procent av fastigheternas genomsnittliga bokförda värde.

Avkastning på eget kapital
Resultat efter skatt i förhållande till genomsnittligt eget kapital.

Soliditet
Eget kapital i förhållande till balansomslutningen.

Driftnetto (kr/kvm)
Bruttoresultat exkl avskrivningar i förhållande till totala ytan bostäder och lokaler.

Genomsnittsränta
Räntekostnad inklusive borgensavgift i procent av genomsnittlig låneskuld under året.

Avkastning på totalt kapital
Resultat före finansiella kostnader i förhållande till genomsnittlig balansomslutning.

Driftkostnader (kr/kvm)
Driftkostnader i förhållande till totala ytan bostäder och lokaler.

Omflyttningsfrekvens
Antal omflyttningar i bostadsbeståndet i förh. till antal bostäder.

Underhålls- och reparationskostnader (kr/kvm)
Underhålls- och reparationskostnaderna i förhållande till totala ytan bostäder och lokaler.

Serviceindex
I serviceindex mäts om kunderna upplever sig tagna på allvar, om det är tryggt och säkert, rent och snyggt samt om kunderna får den felavhjälpande service de efterfrågar.

Redovisnings- och tilläggsupplysningar

Allmänna redovisningsprinciper
Årsredovisningen för 2020 har upprättats med tillämpning av årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3).

Intäktsredovisning
Intäkter har tagits upp till verkligt värde av vad som erhållits eller kommer att erhållas och redovisas i den omfattning det är sannolikt att de ekonomiska fördelarna kommer att tillgodogöras bolaget och intäkterna kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Hyresintäkter redovisas i den period hyran avser.

Leasingavtal
Företaget redovisar samtliga leasingavtal, såväl finansiella som operationella, som operationella leasingavtal. Operationella leasingavtal redovisas som en kostnad linjärt över leasingperioden.

Värderingsprinciper m.m.
Tillgångar, skulder och avsättningar har värderats till anskaffningsvärden och skulder till nominella belopp, om inget annat anges nedan.

Materiella anläggningstillgångar
Materiella anläggningstillgångar redovisas som tillgång i balansräkningen när det på basis av tillgänglig information är sannolikt att den framtida ekonomiska nyttan som är förknippad med innehavet tillfaller bolaget och att anskaffningsvärdet för tillgången kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Tillkommande utgifter
Tillkommande utgifter läggs till anskaffningsvärdet till den del de ekonomiska fördelarna kommer att tillfalla bolaget i framtiden. Alla andra tillkommande utgifter redovisas som kostnad i den period de uppkommer.

Statliga bidrag
Erhållna statliga bidrag avseende investeringar minskar anläggningstillgångarnas anskaffningsvärden.

Pågående arbeten
Kostnader för nyproduktion och större om- och tillbyggnader aktiveras i balansräkningen som tillgång. Projekten påförs internt nedlagd tid i förekommande fall. Ränta aktiveras inte. Projekt som ej fullföljs kostnadsförs omgående då detta fastställts.

Avskrivningsprinciper för materiella anläggningstillgångar
Byggnader
Övergången till komponentavskrivning har lett till att anskaffningsvärde och ackumulerade avskrivningar per fastighet per 2013-01-01 har fördelats ut på respektive fastighets ingående komponenter och att planenlig avskrivning fortsättningsvis görs på komponentnivå. Individuell bedömning av komponentens återstående livslängd bestämmer avskrivningstakten på byggnaden. I resultaträkningen belastas rörelseresultatet med avskrivningar enligt plan. Avskrivning sker linjärt över komponentens beräknade nyttjandeperiod. Bolaget har valt att dela upp fastigheterna i komponenter enligt nedanstående tabell. Livslängd per komponent kan variera beroende på exempelvis olika material.

Komponent	Livslängd, år
Mark	-
Markanläggningar	20
Stomme, grund, stomkomplettering	100
Värme/sanitet (VS)	25-50
El	50
Fasad	25-80
Fönster	50
Köksinredning	20-30
Yttertak	25-40
Ventilation	25
Hiss	25
Styr och övervakning	15-20
Varmvattenberedare	30
Hyresgästanpassning	Bestäms av hyreskontraktet
Vitvaror massbyte	15
Komplementbyggnader	40
Solcellsanläggning	25
Säkerhetsdörrar massbyte	15
Restpost	30-50

Tillgångar i en fastighet som vid övergången till K3 inte klassats som egen komponent har samlats i begreppet restpost. Exempel på sådana tillgångar är inre ytskikt (golv, tapeter), badrumsinredning, gårdshus och tvättstugeutrustning.

När en komponent i en anläggningstillgång byts ut, utrangeras den gamla komponenten och eventuellt kvarvarande bokfört värde belastar rörelseresultatet som övrig rörelsekostnad, och den nya komponentens anskaffningsvärde aktiveras med en ny avskrivningsplan.

Maskiner och inventarier
Avskrivning enligt plan sker baserat på ursprungliga anskaffningsvärden och bedömd ekonomisk livslängd. Samtliga maskiner och inventarier i bolaget skrivs för närvarande av med 20 % per år.

Fastighetsvärdering

Bolaget gör en årlig individuell värdering av fastigheterna baserat på en kassaflödesanalys med marknadsanpassade direktavkastningskrav. Se vidare not 11.

Bolaget använder sig av värderingsverktyget Datscha. Värderingsmodellen bygger på varje fastighets förväntade kassaflöde under fem år samt ett beräknat restvärde vid kalkylperiodens slut. Kassaflödesberäkningen baseras på årets utgående hyror och förbrukningar per fastighet. Hyresbortfall och övriga drift- och underhållskostnader är schabloniserade och kommer från marknadsinformation per december 2020 av fastighetskonsultbolaget NewSec Advice. Marknadsläget avspeglas också i direktavkastningskrav och kalkylräntor.

Bolagets interna värderingsmodell kvalitetskontrolleras årligen genom att vi låter ett antal utvalda fastigheter värderas av ett utomstående värderingsinstitut (Svefa). För vård-och omsorgsfastigheter som blockförhyrs enligt en självkostnadsbaserad hyresmodell anses marknadsvärde vara lika med bokfört värde då avtalskonstruktionen säkerställer att bolaget alltid ersätts med verkliga kostnader inklusive planenliga avskrivningar och ränta.

Nedskrivning sker vid bestående värdenedgång i enlighet med årsredovisningslagen och K3 kapitel 27. En nedskrivning som inte längre är motiverad ska återföras (reverseras). Uppskrivning av fastigheter kan ske om värdeuppgången kan anses vara bestående och tillförlitlig. Under 2020 har inga nedskrivningar eller reverseringar gjorts.

Finansiella instrument

En förteckning över de finansiella instrument bolaget innehar per balansdagen framgår av tabell på sidan 21. Bolaget redovisar inte förändringen av marknadsvärden på finansiella instrument i resultaträkningen. Redovisningen har upprättats enligt kap 11 i BFNAR 2012:1. Säkringsredovisning tillämpas och dokumenteras enligt BFNAR 2012:1 för alla finansiella instrument som anskaffats från och med 2013-01-01.

Hyres- och kundfordringar

Fordringar redovisas till det belopp som förväntas inflyta efter avdrag för osäkra fordringar som bedömts individuellt.

Inkomstskatter

Total skatt utgörs av aktuell skatt och uppskjuten skatt. Aktuell skatt är skatt som ska betalas eller erhållas avseende aktuellt år. Uppskjuten skatt beräknas enligt balansräkningsmetoden med utgångspunkt i temporära skillnader mellan redovisade och skattemässiga värden på tillgångar och skulder. Effekterna redovisas i not 10.

Koncernkonto Vänersborgs kommun

I balansräkningen redovisas positivt saldo på koncernkontot som Fordran hos koncernföretag medan negativt saldo redovisas bland Långfristiga skulder. I kassaflödesanalysen ingår positivt saldo på koncernkontot i posten Likvida medel.

Långfristiga skulder

Amorteringar inom 12 månader enligt fastställd amorteringsplan redovisas som kortfristig skuld. Lån som förfaller inom 12 månader men som avses att omsättas till nya lån redovisas som långfristig skuld.

Noter

(Belopp i tkr)

Not 1 Hyresintäkter och hyresbortfall

Uthyrningsenheter	**2020**	**2019**
Bostäder	212 680	197 761
Blockhyresavtal	69 395	54 524
Lokaler	4 457	5 435
Övriga	7 768	6 434
Summa hyresintäkter	**294 299**	**264 154**
Avgår outhyrt:		
Bostäder	-1 811	-1 678
Lokaler	-172	-374
Övriga	-267	-194
Summa outhyrt	**-2 250**	**-2 246**
Intäktsreduktioner:		
Hyresnedsättningar	-1 176	-1 126
Summa intäktsreduktioner	**-1 176**	**-1 126**
SUMMA	**290 874**	**260 782**

Not 2 Övriga förvaltningsintäkter

	2020	**2019**
Ersättning från hyresgäster	933	588
Sålda tjänster till Vbg kommun	44	93
Fastighetsförsäljningar	452	0
Statliga bidrag avseende covid 19	228	0
Övriga intäkter	1 374	1 482
SUMMA	**3 032**	**2 163**

Not 3 Driftskostnader

	2020	**2019**
Fastighetsskötsel	26 886	26 020
Reparationer	16 211	16 106
Taxebundna kostnader	26 159	24 307
Uppvärmning	23 862	25 017
Lokal administration	10 386	9 639
Aktiverad egen tid	-565	-769
Övr driftskostnader inkl kostnad för sålda tjänster	8 663	7 181
SUMMA	**111 602**	**107 502**

Not 4 Av- och nedskrivningar per funktion

Funktioner/ Tillgångsslag	**Direkta av- o nedskrivn.**	**Cent adm/ försäljn**	**Totalt**
Avskrivning byggnader	75 437 (42 807)	157 (157)	**75 594** **(42 964)**
Nedskrivningar netto byggnader	0 (0)	0 (0)	**0** **(0)**
Avskrivning inventarier	1 823 (1 292)	0 (10)	**1 823** **(1 302)**
SUMMA	**77 260** **(44 099)**	**157** **(167)**	**77 418** **(44 267)**

Föregående års belopp inom parantes.

Not 5 Centrala administrations- och försäljningskostnader

	2020	**2019**
Central administration	13 536	13 332
Försäljningskostnader	3 282	3 447
Info. till befintliga hyresgäster	550	425
SUMMA	**17 368**	**17 204**
Ersättning revisionsföretag		
Revisionsuppdrag PWC	102	128
Övriga tjänster PWC	79	157
SUMMA	**182**	**285**

Not 6 Medelantalet anställda fördelat på män och kvinnor

	2020		**2019**	
	Antal anställda	Varav kvinnor	Antal anställda	Varav kvinnor
Adm pers.	28	46%	26	51%
Fastighets-personal	41	10%	39	9%
SUMMA	**69**	**25%**	**65**	**26%**

Not 7 Löner, andra ersättningar och sociala kostnader

	2020	**2019**
Löner och ersättningar uppgår till:		
Styrelsen och verkst. direktören	1 155	1 174
Övriga anställda	26 494	25 700
SUMMA	**27 649**	**26 874**
Sociala kostn enligt lag och avtal	8 478	8 923
Pensionskostn (varav för styrelse och verkst. direktör 285 (313)	2 015	2 185
SUMMA	**10 493**	**11 109**

För verkställande direktören gäller följande villkor: Pensionsvillkor gäller enligt ITP-plan. Vid uppsägning av anställningen är uppsägningstiden 24 månader från företagets sida och 6 månader från verkställande direktörens sida. Vid eventuell ny tjänst mellan månad 13 - 24 justeras ersättningen med därifrån erhållen lön. Om bolaget så begär skall VD gå i pension från och med 60 års ålder. Om sådan begäran sker utlöses kostnader för inbetalning enligt ITP-planen för tiden fram till 65 års ålder.

Not 8 Övriga ränteintäkter och liknande resultatposter

	2020	2019
Utdelning HBV	2	0
Ränteintäkter från övriga	198	156
SUMMA	**200**	**156**

Not 9 Räntekostnader och liknande resultatposter

	2020	2019
Räntekostnader	13 677	20 683
Räntekostnader till Vbg kommun	165	166
Borgensavgift till Vbg kommun	4 010	3 696
SUMMA	**17 852**	**24 546**

Not 10 Uppskjuten skatt

	2020	2019
Beräknad skatt på skillnad mellan bokförda värden och skattemässiga restvärden på tillgångar	33 981	33 303
Underskottsavdrag, 20,6% av totalt ackumulerat underskott	-5 282	-7 846
Uppskjuten skatteskuld netto	28 699	25 457
FÖRÄNDRING UPPSKJUTEN SKATT	**3 242**	**4 380**

Not 11 Byggnader, mark, markanläggning och pågående om- och tillbyggnad

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående ack anskaffn.värden	2 431 286	2 190 911
Nyanskaffningar under året	82 748	242 722
Försäljningar och utrangeringar	-7 677	-2 348
Utgående ack. anskaffn.värden	**2 506 356**	**2 431 286**
Ingående ack avskrivn enl plan	-531 281	-484 303
Försäljningar och utrangeringar	7 529	2 230
Årets avskrivningar enl plan	-75 010	-49 208
Utgående ack avskr enl plan	**-598 762**	**-531 281**
Ingående ack uppskrivningar	19 437	20 021
Årets avskrivn på uppskrivningar	-585	-585
Utgående ack uppskrivningar	**18 852**	**19 437**
Ingående ack nedskrivningar	-7 000	-4 000
Reversering under året	0	2 000
Nedskrivningar under året	0	-5 000
Utgående ack nedskrivningar	**-7 000**	**-7 000**
UTGÅENDE BOKFÖRT VÄRDE	**1 919 446**	**1 912 441**
Varav rörelsefastigheter	17 364	7 070
Varav förvaltningsfastigheter	1 902 083	1 905 371
Beräknat marknadsvärde för förvaltningsfastigheter	**3 009 573**	**2 755 137**

Metoder och antaganden för fastställande av beräknat marknadsvärde beskrivs i avsnittet Fastighetsvärdering.

Under året erhållna statliga bidrag har minskat byggnaders anskaffningsvärden med följande belopp:

Fastighet	Typ av bidrag	Belopp
Viggen 2	Solceller	766
Niklasberg 7	Äldreboende	8 271
Hässjan 2	Hyreslägenheter	34 507
		43 544

Totalt sett har bolaget erhållit statliga bidrag med 63 140 tkr avseende tillgångar som fortfarande är i bruk.

Taxeringsvärden:		
Byggnader	1 399 544	1 359 090
Mark	454 836	453 098
SUMMA TAXERINGSVÄRDEN	**1 854 380**	**1 812 188**

Not 12 Maskiner och inventarier

	2020-12-31	2019-12-31
Ingående ack anskaffn.värden	16 320	15 607
Nyanskaffningar under året	2 661	2 167
Försäljningar och utrangeringar	-56	-1 454
Utgående ack. anskaffn.värden	**18 925**	**16 320**
Ingående ack avskrivn enl plan	-11 779	-11 722
Försäljningar och utrangeringar	50	1 447
Årets avskrivningar enl plan	-1 823	-1 503
Utgående ack avskr enl plan	**-13 552**	**-11 779**
UTGÅENDE BOKFÖRT VÄRDE	**5 373**	**4 541**

Not 13 Övriga fordringar

	2020-12-31	2019-12-31
Fordran mervärdesskatt	0	378
Övrigt	280	15
SUMMA	**280**	**393**

Not 14 Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter

	2020-12-31	2019-12-31
HBV	1 104	760
Övriga förutbetalda kostnader och upplupna intäkter	2 815	2 182
SUMMA	**3 919**	**2 941**

Not 15 Koncernkonto Vänersborgs kommun

	2020-12-31	2019-12-31
Saldo på koncernkonto	48 328	48 544
Kreditlimit	33 000	33 000

Positivt saldo redovisas i balansräkningen som Fordringar hos koncernföretag, negativt saldo redovisas bland Långfristiga skulder. I kassaflödesanalysen ingår positivt saldo på koncern-konto bland likvida medel.

Not 16 Förslag till vinstdisposition

Till årsstämmans förfogande står (kr):

Balanserade vinstmedel	105 622 637
Årets resultat	14 574 090
SUMMA	**120 196 727**

Styrelsen och verkställande direktören föreslår att balanserade vinstmedel inklusive årets resultat, uppgående till 120 196 727 kr, balanseras i ny räkning.

Not 17 Redovisning av förfallotid på långfristiga skulder

	2020-12-31	2019-12-31
Skulder som förfaller inom 1 år	135 000	435 000
Skulder som förfaller senare än 1 år men senast 5 år efter balansdagen	1 404 000	954 000
Skulder som förfaller senare än 5 år efter balansdagen	150 000	300 000
SUMMA	**1 689 000**	**1 689 000**

Not 18 Specifikation av räntebindningstid

Räntebindning till	Lånebelopp	Andel av lån
2021	469 000	27,8%
2022	220 000	13,0%
2023	265 000	15,7%
2024-	735 000	43,5%
SUMMA	**1 689 000**	**100,0%**

För ytterligare information se avsnittet Marknadsräntor och finansiering.

Not 19 Övriga kortfristiga skulder

	2020-12-31	2019-12-31
Mervärdesskatteskuld	1 034	0
Skuld fastighetsskatt	798	632
Källskatt	613	577
Övriga skulder	18	23
SUMMA	**2 463**	**1 232**

Not 20 Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter

	2020-12-31	2019-12-31
Upplupna semesterlöner	3 389	2 994
Upplupna sociala avgifter	2 334	2 235
Upplupna räntekostnader	2 061	3 350
Förskottsbetalda hyresintäkter	14 055	13 244
Övriga upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	6 973	8 484
SUMMA	**28 812**	**30 307**

Not 21 Ställda säkerheter och eventualförpliktelser

	2020-12-31	2019-12-31
Ställda säkerheter		
Fastighetsinteckningar	92 004	109 555
Eventualförpliktelser		
Fastigo	525	506

Kommunal borgen uppgår till 1 604 000 (1 604 000) tkr per 2020-12-31. Borgensavgift betalas med 0,25% (0,25).

Not 22 Väsentliga händelser efter räkenskapsårets slut

Inga händelser av väsentlig karaktär har inträffat efter räkenskapsårets slut.

Styrelse och VD



Stående: Gunnar Johansson, VD, Anders Strand, Carl-Ewert Berg, Dan Åberg.
Sittande: Christin Slättmyr, Jörgen Hellman.

Vänersborg den 22 mars 2021

Jörgen Hellman
Styrelsens ordförande

Carl-Ewert Berg

Dan Åberg

Christin Slättmyr

Anders Strand

Gunnar Johansson
Verkställande direktör

Vår revisionsberättelse avlämnas den 22 mars 2021
Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB

Daniel Larsson
Auktoriserad revisor utsedd
av Vänersborgs kommun

Revisionsberättelse

Till bolagsstämman i AB Vänersborgsbostäder, org. nr 556489-0274

Rapport om årsredovisningen

Uttalanden
Vi har utfört en revision av årsredovisningen för AB Vänersborgsbostäder för år 2019. Bolagets årsredovisning ingår på sidorna 19-37 i detta dokument.

Enligt vår uppfattning har årsredovisningen upprättats i enlighet med årsredovisningslagen och ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av AB Vänersborgsbostäders finansiella ställning per den 31 december 2019 och av dess finansiella resultat och kassaflöde för året enligt årsredovisningslagen. Förvaltningsberättelsen är förenlig med årsredovisningens övriga delar.

Vi tillstyrker därför att bolagsstämman fastställer resultaträkningen och balansräkningen för AB Vänersborgsbostäder.

Grund för uttalanden
Vi har utfört revisionen enligt International Standards on Auditing (ISA) och god revisionssed i Sverige. Vårt ansvar enligt dessa standarder beskrivs närmare i avsnittet Revisorns ansvar. Vi är oberoende i förhållande till AB Vänersborgsbostäder enligt god revisorssed i Sverige och har i övrigt fullgjort vårt yrkesetiska ansvar enligt dessa krav.

Vi anser att de revisionsbevis vi har inhämtat är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för våra uttalanden.

Annan information än årsredovisningen
Detta dokument innehåller även annan information än årsredovisningen och återfinns på sidorna 1-19 & 37-39. Det är styrelsen och verkställande direktören som har ansvaret för denna andra information.

Vårt uttalande avseende årsredovisningen omfattar inte denna information och vi gör inget uttalande med bestyrkande avseende denna andra information.

I samband med vår revision av årsredovisningen är det vårt ansvar att läsa den information som identifieras ovan och överväga om informationen i väsentlig utsträckning är oförenlig med årsredovisningen. Vid denna genomgång beaktar vi även den kunskap vi i övrigt inhämtat under revisionen samt bedömer om informationen i övrigt verkar innehålla väsentliga felaktigheter.

Om vi, baserat på det arbete som har utförts avseende denna information, drar slutsatsen att den andra informationen innehåller en väsentlig felaktighet, är vi skyldiga att rapportera detta. Vi har inget att rapportera i det avseendet.

Styrelsens och verkställande direktörens ansvar
Det är styrelsen och verkställande direktören som har ansvaret för att årsredovisningen upprättas och att den ger en rättvisande bild enligt årsredovisningslagen. Styrelsen och verkställande direktören ansvarar även för den interna kontroll som de bedömer är nödvändig för att upprätta en årsredovisning som inte innehåller några väsentliga felaktigheter, vare sig dessa beror på oegentligheter eller misstag.

Vid upprättandet av årsredovisningen ansvarar styrelsen och verkställande direktören för bedömningen av bolagets förmåga att fortsätta verksamheten. De upplyser, när så är tillämpligt, om förhållanden som kan påverka förmågan att fortsätta verksamheten och att använda antagandet om fortsatt drift. Antagandet om fortsatt drift tillämpas dock inte om styrelsen och verkställande direktören avser att likvidera bolaget, upphöra med verksamheten eller inte har något realistiskt alternativ till att göra något av detta.

Revisorns ansvar
Våra mål är att uppnå en rimlig grad av säkerhet om huruvida årsredovisningen som helhet inte innehåller några väsentliga felaktigheter, vare sig dessa beror på oegentligheter eller misstag, och att lämna en revisionsberättelse som innehåller våra uttalanden. Rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet, men är ingen garanti för att en revision som utförs enligt ISA och god revisionssed i Sverige alltid kommer att upptäcka en väsentlig felaktighet om en sådan finns. Felaktigheter kan uppstå på grund av oegentligheter eller misstag och anses vara väsentliga om de enskilt eller tillsammans rimligen kan förväntas påverka de ekonomiska beslut som användare fattar med grund i årsredovisningen.

En ytterligare beskrivning av vårt ansvar för revisionen av årsredovisningen finns på Revisorsinspektionens webbplats: www.revisorsinspektionen.se/revisornsansvar. Denna beskrivning är en del av revisionsberättelsen.

Rapport om andra krav enligt lagar och andra författningar

Uttalanden
Utöver vår revision av årsredovisningen har vi även utfört en revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning för AB Vänersborgsbostäder för år 2019 samt av förslaget till dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust.

Vi tillstyrker att bolagsstämman disponerar vinsten enligt förslaget i förvaltningsberättelsen och beviljar styrelsens ledamöter och verkställande direktören ansvarsfrihet för räkenskapsåret.

Grund för uttalanden
Vi har utfört revisionen enligt god revisionssed i Sverige. Vårt ansvar enligt denna beskrivs närmare i avsnittet Revisorns ansvar. Vi är oberoende i förhållande till AB Vänersborgsbostäder enligt god revisorssed i Sverige och har i övrigt fullgjort vårt yrkesetiska ansvar enligt dessa krav.

Vi anser att de revisionsbevis vi har inhämtat är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för våra uttalanden.

Styrelsens och verkställande direktörens ansvar
Det är styrelsen som har ansvaret för förslaget till dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust. Vid förslag till utdelning innefattar detta bland annat en bedömning av om utdelningen är försvarlig med hänsyn till de krav som bolagets verksamhetsart, omfattning och risker ställer på storleken av bolagets egna kapital, konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt.

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Detta innefattar bland annat att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation, och att tillse att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska angelägenheter i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar och bland annat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring ska fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen ska skötas på ett betryggande sätt.

Revisorns ansvar
Vårt mål beträffande revisionen av förvaltningen, och därmed vårt uttalande om ansvarsfrihet, är att inhämta revisionsbevis för att med en rimlig grad av säkerhet kunna bedöma om någon styrelseledamot eller verkställande direktören i något väsentligt avseende:

- företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningsskyldighet mot bolaget
- på något annat sätt handlat i strid med aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.

Vårt mål beträffande revisionen av förslaget till dispositioner av bolagets vinst eller förlust, och därmed vårt uttalande om detta, är att med rimlig grad av säkerhet bedöma om förslaget är förenligt med aktiebolagslagen.

Rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet, men ingen garanti för att en revision som utförs enligt god revisionssed i Sverige alltid kommer att upptäcka åtgärder eller försummelser som kan föranleda ersättningsskyldighet mot bolaget, eller att ett förslag till dispositioner av bolagets vinst eller förlust inte är förenligt med aktiebolagslagen.

En ytterligare beskrivning av vårt ansvar för revisionen av förvaltningen finns på Revisorsinspektionens webbplats: www.revisorsinspektionen.se/revisornsansvar.

Denna beskrivning är en del av revisionsberättelsen.

Trollhättan den 23 mars 2020

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB

Daniel Larsson
Auktoriserad revisor

Granskningsrapport för år 2020

Till fullmäktige samt styrelsen och årsstämman i AB Vänersborgsbostäder, org nr: 556489-0274

Vi har granskat bolagets verksamhet under räkenskapsåret 2019.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och god revisionssed. Det innebär att vi planerat granskningen för att i rimlig grad försäkra oss om att bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att bolagets interna kontroll är tillräcklig.

För uppdraget har vi tagit del av bolagsordning, ägardirektiv, styrelseprotokoll och policydokument. Samtal med VD om bolagets verksamhet, organisation och interna kontroll samt verksamhetsbesök har genomförts.

Bedömning
Vi anser att vår granskning ger oss en rimlig grund för uttalandet enligt nedan:

Vi bedömer att bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig. Vi finner därför ingen anledning till anmärkning mot styrelsens ledamöter eller verkställande direktören.

Vänersborg 2020-03-19
Thomas Boström Torsten Gunnarsson
Av kommunfullmäktige i Vänersborgs kommun utsedda lekmannarevisorer

Fastighetsbestånd 2020-12-31

	Byggnadsår	*Senaste större renovering*	*1 rok*	*2 rok*	*3 rok*	*4 rok*	*5 rok och större*	*Antal lägenheter*	*Lägenhetsyta*	*Årshyra kr/m2*	*Antal lokaler*	*Lokalyta*
Centrum												
Fregatten 20	1967							0	0	0	1	200
Haren 8	1929	2011						0	0	0	2	1 248
Haren 9	2007				6	7	3	16	1 392	1 322	0	0
Linnéan 16	1958		38	1				39	1 205	1 303	2	95
Narcissen 17	1965-67	2020	18	37	24	21	3	103	7 249	1 160	7	290
Nejlikan 6	1961	2016	22	36	21	6		85	4 680	1 216	1	81
Penséen 17	1929	2018		2	1	2	1	6	550	983	0	0
Penséen 18	1930	2018		8				8	408	1 155	0	0
Pionen 8	1930	1971	30		6			36	1 651	980	5	124
Pionen 10	1961	2018	4	3	6	4		17	1 153	1 138	4	436
Pionen 11	1988			22	3			25	1 551	1 234	4	667
Nordstan och Holmängen												
Alen 20	1946	1983	4	24	4			32	1 940	1 027	23	514
Cypressen 8	1991			8	2	1		11	748	1 215	0	0
Cypressen 17	2017			20	24	4		48	3 324	1 475	0	0
Flädern 15	1901	1989		7	9			16	1 079	1 141	0	0
Fänriken 2	1989		4	12	18		1	35	3 009	998	0	0
Hässjan 2	2019-20			36	46	32		114	9 976	1 257	0	0
Kastanjen 24,27	1915, 86	1986		21	9	1	1	32	2 606	1 071	2	201
Kastanjen 28	1986	2018		30				30	1 780	1 394	1	213
Oxeln 8	1915	1983		5	3			8	575	1 234	0	0
Plommonträdet 1	1949	1992	4	51	39	3		97	6 123	1 147	17	375
Plommonträdet 2	1957	1991	2	3	12	3		20	1 450	1 118	1	129
Plommonträdet 3	1949	1991		15	6			21	1 265	1 175	1	100
Plommonträdet 4	1957	1991	3	8	12	3		26	1 759	1 137	1	62
Reuterskiöldska												
Hägern 1	1957	2015	22	28	6		4	60	3 486	1 052	2	83
Hägern 3	1957	2012	18	28	10	4		60	3 532	1 044	3	120
Ripan 1	1953-56	2003	12	11	3	3		29	1 623	999	4	221
Ripan 2	1953-56	2003	2	6	6			14	895	980	1	30
Ripan 3	1953-56	2003	2	6	6			14	895	980	1	25
Ripan 8	1953-56	2003	20	54	6			80	4 349	1 008	17	223
Sparven 3	1953-56	2005	10	17	3			30	1 540	1 014	4	403
Sparven 4	1953-56	2005	10	12	18	3		43	2 734	976	3	122
Tuppen 2	1959-60	2009	15	54	52	10		131	8 131	1 055	9	85
Egna hem												
Giraffen 19	1941	1988			4			4	248	1 076	0	0
Giraffen 20	1941	1988			4			4	256	1 098	1	12
Korpen 16	1952	1993	2	20	12			34	2 031	1 116	3	112
Kråkan 3	1952	1993		2	12			14	965	1 086	2	96
Kråkan 4	1916	1973	18	3				21	898	916	0	0
Kråkan 5	1951	2015	4	18	12			34	2 043	998	12	89
Tjädern 14	1931	1981	1	7	13			21	1 551	881	0	0
Tjädern 15	1931	1992	6	5				11	598	1 053	1	102
Tjädern 16	1931	1981		6	4		2	12	833	899	0	0
Tjädern 17	1944	1993		9	3			12	717	1 054	1	30
Tjädern 18	1944	1993			12			12	810	1 077	0	0
Tjädern 19	1945	1993			12			12	810	1 080	3	46
Tjädern 20	1948	1993		27	3			30	1 642	1 112	5	93
Vesslan 4	1963-64	2015	9	67	59	20		155	11 078	1 252	0	0

	Byggnadsår	Senaste större renovering	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok och större	Antal lägenheter	Lägenhetsyta	Årshyra kr/m2	Antal lokaler	Lokalyta
Torpa												
Linjalen 1	1972		5	8	12			25	1 586	1 114	0	0
Teodoliten 1	1971		5	8	12			25	1 586	1 209	0	0
Teodoliten 2	1971		2	7	8			17	1 109	1 055	0	0
Sirius 1	1971	1992			49	21		70	6 244	984	0	0
Skatan 1	1981		1	7	10	10		28	2 504	860	0	0
Spoven 1	1981		8	16	27	20		71	5 976	874	0	0
Vipan 2	1972		29	62	80	4	2	177	11 627	1 033	3	461
Viggen 2	1978		9	38	68	9	3	127	8 825	1 017	4	314
Onsjö												
Fåraherden 8, 9	1984	2014		20	20	8		48	3 794	997	0	0
Visthuset 1	1988			36	37	26		99	7 752	999	0	0
Blåsut												
Bastuban 6	1966-67		5	5	14			24	1 724	993	0	0
Bastuban 7	1966-68		4	4	11	4	2	25	1 969	995	0	0
Fjällskivlingen 6	1953	1988		8	6			14	939	1 126	1	240
Gallsoppen 2	1989, 92			7	7	4		18	1 424	1 123	0	0
Brålanda												
Sörbyn 17:5	1990			11	12	1		24	2 055	960	0	0
Sörbyn 19:13	1969		9	9				18	891	830	0	0
Frändefors												
Frändefors 1:62	1966		4	4				8	400	829	0	0
Frändefors 1:100	1966		4	8	4			16	980	968	0	0
Frändefors 1:230	1989			10	14			24	2 055	921	0	0
Frändefors 1:231	1992			6	2			8	587	1 085	0	0
Vargön												
Filtret 1	1979		4	12	30	6		52	4 151	997	1	18
Filtret 3	1979	2017		28				28	1 568	1 285	1	111
Hunnediabasen 1	1972-73			56	24			80	5 240	1 011	0	0
Peneplanet 1	1971-72			16		4		20	1 189	1 022	0	0
Peneplanet 2	1971-72			32		8		40	2 378	1 026	0	0
Sedimentet 1	1969	1992		16	16	8		40	3 560	944	3	11
Pappersmästaren 2	1954-60	1989	11	33	16			60	3 426	1 077	11	218
Pappersmästaren 3	1952	1989	12	12	12			36	1 985	1 053	0	0
Pappersmästaren 4	1992			23	12	7	1	43	3 037	1 132	0	0
Skänken 4	1992			13	10			23	1 606	1 180	0	0
Slaggbollen 17	1989		4	8	24			36	3 064	994	0	0
Normalbeståndet			**396**	**1 252**	**1 048**	**267**	**23**	**2 986**	**202 369**	**1 077**	**168**	**8 000**
Särskilda boendeformer			**308**	**118**	**10**	**0**	**2**	**438**	**20 326**	**1 734**	**14**	**18 880**
Totalt AB Vänersborgsbostäder			**704**	**1 370**	**1 058**	**267**	**25**	**3 424**	**222 695**	**1 131**	**182**	**26 880**

VÄNERSBORGS BOSTÄDER

Org.nr: 556489-0274
vanersborgsbostader.se



Ordförandeinformation till Kommunstyrelsen 2021-03-24

19/2 Styrgrupp Samverkan Vänersborg

22/2 Ärendegenomgång

22/2 Möte SERN-nätverket Västra Götaland

23/2 Stadstrafikforum Trollhättan/Vänersborg

24/2 Kommunstyrelsen

25/2 Referensgrupp nya slussar

25/2 Besök Fritidsgården Ungdomshuset

26/2 Länsstyrelsens uppföljningsbesök gällande krisberedskap

1/3 Ärendegenomgång

1/3 Möte med Forum Vänersborg

3/3 Styrgruppsmöte med Chobe District Botswana

5/3 Hållbar mobilitet i landsbygder

8/3 Ärendegenomgång

8/3 KSAU

9/3 Filminspelning Välkommenträff för nyanställda

10/3 Slutintervjuer ny förvaltningschef

11/3 Utbildning SKR kring effektivitet

11/3 AU Fyrbodals kommunalförbund

11/3 Styrelsemöte och Bolagsstämma Dalslands turist AB

12/3 Årlig avstämning med AB Vänersborgsbostäder

12/3 Styrelsemöte Wargön Innovation

15/3 Ärendegenomgång

15/3 Möte med Dalslandskommunerna angående strandskyddsberedningen

16/3 Möte om Cityutveckling i Skövde

17/3 Kommunfullmäktige

KS 1:e vice ordförandeinformation 24/3-21

24/2 Kommunstyrelse

24/2 Idrottssamling Vänersborg

1/3 Ärendegenomgång

1/3 Forum Vänersborg

2/3 Intervju kring medborgardialog

3/3 Styrgruppsmöte Chobe District

5/3 Besök Wargön Innovation

8/3 Ärendegenomgång

8/3 KSAU

10/3 Delregionalt politiskt samråd

10/3 Slutintervjuer ny förvaltningschef

11/3 Utbildning SKR

12/3 Avstämning ABVB

15/3 Ärendegenomgång

15/3 Workshop kring råvattenledning

17/3 Kommunfullmäktige

19/3 Möte med Landshövdingen

19/3 Styrgrupp för strategisk samhällsplanering

2021-03-17 Dnr: KS 2021/8

Handläggare
Kerstin Rosendahl
kerstin.rosendahl@vanersborg.se
0521-72 24 46

Mottagare
Kommunstyrelsen

Nämndernas verksamhetsberättelser 2020

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen

Sammanfattning av ärendet

Nämnderna har inkommit med verksamhetsberättelser för 2020

Beredning

Ärendet har beretts av ekonomikontoret inför kommunstyrelsens möte. Beslut fattas av Kommunfullmäktige.

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Bilagor

Sändlista

§ 1

Bokslut 2020

ÖFN 2021/4

Beslut

Överförmyndarnämnden godkänner och överlämnar upprättat bokslut och årsredovisning för år 2020 till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Varje kommunal nämnd ska enligt ekonomikontorets anvisningar sammanställa bokslut och årsredovisning. Dessa kommer att ingå som en del i kommunens externa årsredovisning för år 2020. Här redovisas verksamheternas resultat gentemot uppställda förväntningar samt en kortfattad ekonomisk analys över det gångna året.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Totalt så har nämnden betalat 1 610 375 kr i arvode år 2020. För år 2020 har nämnden dock erhållit cirka 200 000 kr i ersättning för ensamkommande barn. Detta avräknas från utgifterna vilket resulterar i ett överskott om 300 000 kr. Av detta är det 100 000 kr som inte tagits i anspråk för de ensamkommande barnen på grund av åldersuppskrivningar. Kvar är då ett överskott på 200 000 kr.

Det råder alltid en viss osäkerhet i nämndens verksamhet när det kommer till budget och arvodeskostnader, detta beror på att ärendeinflödet ändras under året. Det kan handla om kostnader för tillfälliga uppdrag, det kan även handla om ett ökat antal uppdrag som upphör under året vilket leder till att många sluträkningar även skall arvoderas vilket också påverkar kommunens arvodesutbetalningar. När överförmyndarnämndens budget för kostnader till ställföreträdare bestäms görs alltså en form av rimlighetsbedömning utefter en jämförelse med tidigare år samt en bedömning utefter antalet aktiva ärenden vid en viss tidpunkt. Detta ändras dock av naturliga skäl under årets gång och det går därför aldrig att med säkerhet att säga hur arvodeskostnaderna kommer se ut vid varje årsslut. Då arvodeskostnaderna är så osäkra är det därför även rimligt att försöka sätta budgeten för denna utgift i överkant, så det finns marginal för ytterligare kostnader.

Under året 2020 har något färre årsräkningar samt sluträkningar granskats jämfört med tidigare år. Utöver detta framkommer det även att huvudmännen i en större utsträckning fått bekosta sina ställföreträdares arvoden och ett ökat antal ställföreträdare har vidare inte begärt något arvode under år 2020 vilket även delvis innebär att kommunen sluppit att bekosta ett antal arvoden. Detta i kombination med att nämnden inte förbrukat alla intäkter för de ensamkommande barnen samt att aktuell budget alltid beräknas något i överkant har resulterat i aktuellt överskott.

Signature reference: 0970b00b-90d8-44a7-9883-0e4343462d30

Beslutunderlag

- Tjänsteskrivelse ÖFN 2021/4
- Rapport bokslut för överförmyndarnämnden

Sändlista

Kommunstyrelsen
ekonomikontoret

Signature reference: 0970b00b-90d8-44a7-9883-0e4343462d30

Överförmyndarnämnden

Ordförande: Madelaine Karlsson (S)
Vice ordförande: Marie-Louise Bäckman (KD)

Verksamhetsbeskrivning

I varje kommun måste det enligt lag finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd. I Vänersborgs kommun finns en överförmyndarnämnd, vilken är en kommunal tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. Nämnden ska motverka rättsförluster för de svagaste i samhället, d.v.s. underåriga (barn under 18 år), samt de som på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande har en god man eller förvaltare förordnad för sig.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Rättssäkerheten och effektiviteten i tillsynsverksamheten skall öka.

Uppnås

Överförmyndarnämndens syfte med detta förväntade resultat har varit att effektivisera aktuellt handläggningssystem och på så sätt minimera risken för felkällor. Detta effektiviseringsarbete har skett genom att flera gemensamma mallar har tillförts systemet under året. Detta effektiviseringsarbete är vidare ett kontinuerligt arbete och fler mallar kan komma att tillföras eller uppdateras vid behov.

Information till och kommunikationen med gode män/förvaltare skall förbättras.

Uppnås delvis

Överförmyndarnämndens syfte med detta förväntade resultat har varit att göra nämndens hemsida mer användarvänligt samt göra fler blanketter och informationsmaterial tillgängligt och på så sätt förbättra samt förenkla kommunikationen med ställföreträdare. Mycket Informationsmaterial och blanketter har färdigställts, men det har inte funnits resurser till slutåtgärderna för att göra blanketterna digitalt ifyllningsbara och tillgängliga på hemsidan.

Verksamhetsutveckling

Sårbarheten i verksamheten ska minska

Uppnås

Överförmyndarnämndens kansli är en liten verksamhet vilket innebär att personalbortfall gör verksamheten sårbar. Samtidigt som tjänstemännens kompetenser ska nyttjas på bästa sätt måste samtliga tjänstemän ha tillräckligt med kunskap för att kunna handlägga alla ärendetyper vid behov. För att göra verksamheten mindre sårbar vid personalbortfall finns det därför ett behov av fler rutinbeskrivningar för ärendehanteringen. Flertalet rutinbeskrivningar har arbetats fram under året. Detta arbete är dock ett kontinuerligt arbete där ytterligare rutinbeskrivningar kan komma att behöva upprättas eller ändras vid behov.

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	0,2	0,2	0,0
Personal	1,8	1,7	4,8
Omkostnader	3,1	3,4	0,7
Kostnader	4,9	5,1	5,5
Nettokostnad	4,7	4,9	5,5
Nettobudget	5,4	5,3	6,3
Resultat	**0,7**	**0,4**	**0,8**

Ekonomisk analys

Överförmyndarnämnden visar i 2020 års bokslut ett överskott med 0,7 mot budget.
Utifrån den nya organisationen som genomfördes 2019 köper överförmyndarnämnden handläggartjänster från kommunkontoret och personalkostnader bokförs därmed under rubriken omkostnader, köp av tjänster.

Verksamheten för överförmyndarstaben visar ett överskott med 0,4 mkr mot budget och beror på att personalkostnader varit lägre på grund av vakanta tjänster. Omkostnader i form av kontorsmaterial och övriga inköp har även varit lägre än budget.

I augustis prognos beräknades ställföreträdarnas arvode visa balans vid årets slut, bokslutet visar ett överskott på 0,3 mkr. Anledningen till detta är dels på grund av att utgifter för de ensamkommande barnen har understigit inkomsterna. Dels har även huvudmännen i större utsträckning fått bekosta ställföreträdarnas arvoden och ett större antal ställföreträdare har vidare inte begärt något arvode.

§ 1

Årsredovisning 2020

MHN 2021.11

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner upprättat förslag till årsredovisning 2020 och överlämnar sin del till kommunstyrelsen.

Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning av ärendet

Årsredovisningen är en sammanställning av kommunens räkenskaper och förvaltning för ett räkenskapsår. Här redovisas verksamheternas resultat gentemot uppställda förväntningar samt en kortfattad ekonomisk analys över det gångna året.

För 2020 gjorde miljö- och hälsoskyddsnämnden ett överskott på 0,1 mnkr gentemot budget. Fyra av sju förväntade resultat uppnåddes, två förväntade resultat uppnåddes ej och ett förväntat resultat uppnåddes delvis.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2021-01-04

Bilaga

Årsredovisning 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen

Signature reference: 07cce001-d7c8-4cfa-8cc0-1de006b29463

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Ordförande: Ann-Marie Jonasson (S)
Vice ordförande: Piotr Gabrys (M)
Förvaltningschef: Mikael Reinhardt

Verksamhetsbeskrivning

Nämnden styr sin verksamhet genom tillsynsplaner samlade i en verksamhetsplan. Dessutom sker lagstadgad tillsyn enligt livsmedelslagen, miljöbalken, strålskyddslagen, tobakslagen m.fl. Nedanstående redovisning avser år 2020.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Fler tillståndssökande av enskilda avlopp är nöjda med förvaltningens service

Uppnås

2019 gjordes första mätningen av NKI (nöjd kund index) hos privatpersoner och mätningen uppgick då till index 48. Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 69.

Samhällsutveckling

Nöjdkundindex (miljö- och hälsoskydd) hos företagare ska uppgå till minst 70 procent

Uppnås

Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 77. 2019 var resultatet index 72.

Nöjdkundindex (livsmedel) hos företagare ska uppgå till minst 80 procent

Uppnås ej

Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 74. 2019 var resultatet index 71.

Ekonomi

Tillsynsplanen för förhandsdebiterade avgifter ska genomföras till 100 procent

Uppnås ej

För området miljöskydd genomfördes tillsynsplanen för 2020, utifrån tillgängliga resurser var delar av den förhandsdebiterade tillsynen bortprioriterad. För området livsmedel har det som debiterats för 2020 genomförts men delar av tidigare kontrolltidsskuld återstår. För området tobak genomfördes större delen av tillsynsplanen för 2020.

Taxor för externfinansierad verksamhet ska vara i balans

Uppnås

För 2020 bedöms timtaxorna ha varit i balans.

Verksamhetsutveckling

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 75

Uppnås

Kompetensutvecklingsplan finns för varje medarbetare. Av det som framkom vid medarbetarsamtal uppfylls målet. Övrig mätning saknas för tillfället.

Medarbetare

Andelen anställda som rekommenderar sin arbetsplats ska öka

Uppnås delvis

Andelen som rekommenderar sin arbetsplats är i allt väsentligt samma. 2017 var andelen 43 procent (3 av 7 svarande) och 2020 var den 40 procent (6 av 15 svarande).

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	4,7	4,1	3,1
Personal	10,4	10,2	8,5
Omkostnader	2,3	1,9	1,5
Kostnader	12,7	12,1	10,0
Nettokostnad	8,0	8,0	6,9
Nettobudget	8,1	7,3	7,1
Resultat	**0,1**	**-0,7**	**0,2**

Ekonomisk analys

Föregående år visade nämnden ett underskott mot budget med 0,7 mnkr. För 2020 gör nämnden ett överskott på 0,1 mnkr.

I delårsrapporten per augusti prognostiserades ett budgetöverskott på 0,4 mnkr. Skillnaden mot resultatet beror främst på avskrivning av fordringar, ökad semesterskuld samt lägre intäkter än väntat.

Miljö och hälsoskyddsnämnden uppvisar i 2020 års bokslut ett överskott om knappt 0,1 mnkr, vilket är en avvikelse mot budget på cirka 1 %.

Personalkostnaderna har varit lägre än budgeterat, vilket lett till ett överskott mot budget på ca 0,3 mnkr. Överskottet beror främst på vakanser i början av året som inte fullt ut ersatts förrän andra halvan av året.

Vad gäller intäkterna är dessa nästan 0,1 mnkr över budget. 0,3 mnkr av intäkterna rör LONA-projekt som delfinansieras av länsstyrelsen. Dessa intäkter finansierar utgifter i samband med projektet och utgör ett nollsummespel (resterande intäkter är 0,2 mnkr lägre än budgeterat).

Omkostnaderna har under 2020 legat högre än budgeterat, cirka 0,3 mnkr. Denna avvikelse från budget beror på kostnader kopplade till LONA-projekten, vilket är en del av samma nollsummespel som nämns i föregående stycke.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	19	18	16

*Nyckeltalet avser statusen den 2020-11-01. I siffrorna ingår tillsvidareanställda (även tjänstlediga) samt visstidsanställda och anger inte antalet heltider i tjänst.

Efter flera vakanser i början av året nåddes full bemanning under hösten.

Trots pandemin har verksamheten i stort kunnat fortgå enligt plan. Viss tillsyn har blivit omprioriterad då vissa verksamheter inte varit lämpliga att besöka eller så har tillsynen utförts på ett annat sänt än normalt.

Samtliga fakturor till företag som utsänts efter att pandemin uppstod har haft 90 dagars betalningstid när det gäller planerad tillsyn, i enlighet med de politiska beslut som fattats.

En stor skillnad mot planerad verksamhet under 2020 har varit att nämnden haft utökade uppgifter med att utföra trängseltillsyn utifrån tillfälliga lagar och föreskrifter.

Nämnden har fått statliga medel för att delvis täcka kostnader som uppstått på grund av trängseltillsyn.

B N § 1 BN.2019.8

Årsredovisning 2020

Beslut

Byggnadsnämnden godkänner upprättat förslag till årsredovisning 2020 och överlämnar sin del till kommunstyrelsen.

Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning av ärendet

Årsredovisningen är en sammanställning av kommunens räkenskaper och förvaltning för ett räkenskapsår. Här redovisas verksamheternas resultat gentemot uppställda förväntningar samt en kortfattad ekonomisk analys över det gångna året.

Byggnadsnämnden som helhet uppvisar vid årets slut ett överskott på 2,2 mnkr mot budget. Överskottet beror främst på låga arbetskraftskostnader. Tre av sex förväntade resultat uppnås och tre uppnås delvis.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2021-01-04

Bilagor

Årsredovisning 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen

Byggnadsnämnden

Ordförande: Bo Dahlberg (S)
Vice ordförande: Gunnar Bäckman (KD)
Förvaltningschef: Mikael Reinhardt

Verksamhetsbeskrivning

Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har ett övergripande ansvar för fastighetsbildning. Verksamheten styrs av ett antal speciallagar, främst plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Enligt dessa lagar ska nämnden verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsmiljö, uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Nämnden ansvarar för prövning av dispenser och tillsyn av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Nämnden ansvarar också för mätning och kartframställning samt utveckling av geodata. Nämnden ansvarar även för kommunens namnsättning av vägar och adressättning

Byggnadsnämndens ärenden bereds av miljö- och byggnadsförvaltningen. Förvaltningen ansvarar dessutom för fysisk strategisk planering (översiktlig fysisk planering) under kommunstyrelsen.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Andelen sökande som upplever en god service ska öka

Uppnås

Hemsidan med plan- och bygglovsinformation har uppdaterats. Uppföljningen och utvärderingen av arbetsprocessen för bygglov har påbörjats under hösten och kompletterats med nya processer. Arbetet kommer färdigställas kvartal 1 2021.

Samhällsutveckling

Kommunens planberedskap möjliggör för 160 nya bostäder/år

Uppnås

Under 2020 har detaljplan för Skaven/Öxnered med ca 600 bostäder och detaljplan för kv Katten med ca 20 bostäder vunnit laga kraft, vilket innebär att kommunens planberedskap om 160 nya bostäder/år uppfylls. Detaljplanen för Källeberg med upp till 270 bostäder har ännu inte vunnit laga kraft. Ytterligare detaljplaner med bostäder är under framtagande, såsom detaljplan för kvarteret Penséen och detaljplan för Jullen 4,5 och 7, men dessa beräknas antas först 2021.

Nöjd kund-index (INSIKT) bygglov ska öka till minst 61

Uppnås delvis

Resultat från 2020 saknas pga. Corona-pandemin. Utifrån resultaten i 2019 års mätning bedöms förutsättningarna som goda att uppnå ett nöjd-kundindex för bygglov som är högre än 61.

Ekonomi

Förvaltningens användning av digitala forum och e-tjänster ska öka

Uppnås delvis

KLM har under året utökat sin aktivitet i KLM-kommunernas digitala nätverk(forum). E-tjänster för enheten utvecklas av Lantmäteriet och under året har fler funktioner i utvecklats i den digitala ansökningsprocessen. Det jobbas också med författningsändringar för att underlätta en mer digital process.
Kart- och Geodata arbetar hela tiden för att utveckla digitala tjänster både internt och externt.
Digitala möten, både interna och externa, har ökat markant till följd av corona. I planprocessen testas digitala samrådsmöten för allmänheten. Utvecklingen av e-tjänster har inte kunnat genomföras som planerat.

Verksamhetsutveckling

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 75

Uppnås

Kompetensutvecklingsplan finns för varje medarbetare. Av det som framkom vid medarbetarsamtal uppfylls målet. Mätning från medarbetarenkäten saknas för 2020.

Medarbetare

Andelen anställda som rekommenderar sin arbetsplats ska öka

Uppnås delvis

Andelen anställda på Miljö- och byggnadsförvaltningen som rekommenderar sin arbetsplats var 46 % i årets medarbetarenkät. I kommunen i stort rekommenderade 50 % sin arbetsplats. Detta kan inte jämföras med 2017 års mätning då förvaltningen inte existerade vid det tillfället.

Tillhör nämndsbeslut 2021-01-19_1 B N § 1 BN.2019.8

Nyckeltal/jämförelsetal

	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Utveckling 2019/2020
Bygglov			
Handläggningstid	6 veckor	6 veckor	Ingen Förändring
Boende			
Färdigställda bostäder*	129 stycken	120 stycken	+9 stycken

*Färdigställda bostäder innebär att bygglov har sökts samt att byggnaden är uppförd och inflyttningsklar. Det gäller både enbostadshus och antal lägenheter i flerbostadshus

Ett antal flerbostadshus är påbörjade men kommer färdigställas tidigast 2021.

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Bidrag	0,3	0,4	0,3
Övr. intäkter	12,3	11,0	12,5
S:a intäkter	12,6	11,4	12,8
Personal	21,6	21,4	18,9
Omkostnader	5,7	6,7	6,8
Avskrivningar & internränta	0,6	0,7	0,8
S:a kostnad	28,0	28,8	26,5
Nettokostnad	15,4	17,4	13,7
Nettobudget	17,6	16,8	16,5
Resultat	**2,2**	**-0,6**	**2,8**

Ekonomisk analys

Byggnadsnämnden som helhet uppvisar vid årets slut ett överskott på 2,2 mnkr mot budget, en avvikelse på 13 procent. Intäkterna var 0,1 mnkr över budget och kostnaderna var 2,1 mnkr under budget. Få externa tjänster har köpts in och få personer har åkt på kurser och konferenser. Flera föräldraledigheter och en vakans har inte ersatts med vikarie/ersättare.

Nämndverksamheten redovisade överskott mot budget på 0,1mnkr.

Förvaltningskontoret visade ett överskott mot budget på 0,2 mnkr.

För KLM blev det ett överskott mot budget på 0,5 mnkr, främst med anledning av högre intäkter och lägre övriga verksamhetskostnader än budgeterat.

Kart- och geodata landade på ett överskott mot budget på 0,3 mnkr främst på grund av lägre arbetskraftskostnader än budgeterat.

Plan följer budget.

Bygglov landade på ett överskott mot budget på 1,1 mnkr, vilket till största delen berodde på högre intäkter än budgeterat. Vilket i sin tur beror på fler och större ärenden detta år.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda*	36	40	34

* Nyckeltalet avser statusen den 2020-11-01. I siffrorna ingår tillsvidareanställda (även tjänstlediga) och visstidsanställda.

Plan- och bygglov har under tertial två och tre varit underbemannade på grund av åtgärder baserade på den ekonomiska uppföljningen av tertial ett.

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budgetdiff
Inventarier	0,5 mnkr	0,0 mnkr	0,5 mnkr

Under 2020 har investeringar gjorts på 37 tkr i form av inköp av mätinstrument. Planen var att investera i en bullerkartläggning. Denna investering har skjutits på framtiden.

Åtgärder för budgetbalans

Arbetskraftskostnaderna väntas öka kommande år. Ev vakanser kommer ersättas, vilket de inte gjorde fullt ut 2020.

Byggnadsnämndens verksamheter kan inte i någon större grad påverka intäktsflödet utan är beroende av vad utomstående aktörer planerar att genomföra.

Nämnderna
Tillhör nämndsbeslut 2021-01-19_1 B N §1 BN.2019.8

Tillhör nämndsbeslut 2021-01-19_1 B N § 1 BN.2019.8

§ 16

Verksamhetsberättelse 2020 för kultur- och fritidsnämnden

KUFRN 2018/61

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden godkänner Verksamhetsberättelse 2020.

Sammanfattning av ärendet

Kultur- och fritidsnämnden har i uppdrag att upprätta verksamhetsberättelse vilken kommer att ingå i kommunens dokument Nämndernas verksamhetsberättelser 2020. Verksamhetsberättelsen innehåller information om årets verksamhet, jämförelsetal för nämndens verksamhet, målavstämning, ekonomi, personal och investeringar.

Som bilaga till den långa verksamhetsberättelsen finns också redovisning över utbetalda föreningsbidrag 2020. Redovisningen är inte en del av den kommunövergripande sammanställningen av nämndernas verksamhetsberättelser, utan ska ses som en återrapportering till kultur- och fritidsnämnden i enlighet med nämndens kriterier för bidrag.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-02-23
- Verksamhetsberättelse 2020 – kultur- och fritidsnämnden
- Föreningsbidrag 2020 – Bilaga till verksamhetsberättelse för kultur- och fritidsnämnden.

Sändlista

Kommunstyrelsen
Amanda Christiansdotter, administrativ chef

2021-02-23 Dnr: KUFRN 2018/61

Handläggare
Amanda Christiansdotter
amanda.christiansdotter@vanersborg.se
0521-72 24 36

Mottagare
Kultur- och fritidsnämnden

Verksamhetsberättelse 2020

Förslag till beslut

Kultur- och fritidsnämnden godkänner Verksamhetsberättelse 2020.

Sammanfattning av ärendet

Kultur- och fritidsnämnden har i uppdrag att upprätta verksamhetsberättelse vilken kommer att ingå i kommunens dokument Nämndernas verksamhetsberättelser 2020. Verksamhetsberättelsen innehåller information om årets verksamhet, jämförelsetal för nämndens verksamhet, målavstämning, ekonomi, personal och investeringar.

Som bilaga till den långa verksamhetsberättelsen finns också redovisning över utbetalda föreningsbidrag 2020. Redovisningen är inte en del av den kommunövergripande sammanställningen av nämndernas verksamhetsberättelser, utan ska ses som en återrapportering till kultur- och fritidsnämnden i enlighet med nämndens kriterier för bidrag.

Anna Svensson

Förvaltningschef

Bilagor

- Verksamhetsberättelse 2020 – kultur- och fritidsnämnden
- Föreningsbidrag 2020 – Bilaga till verksamhetsberättelse för kultur- och fritidsnämnden.

Sändlista

Kommunstyrelsen
Amanda Christiansdotter, administrativ chef

Vänersborgs kommun

Verksamhetsberättelse 2020

Kultur- och fritidsnämnden

Ordförande: Hans Norén (S)
Vice ordförande: Kristina Edvinsson (M)
Förvaltningschef: Anna Svensson

Innehållsförteckning

1 Inledning 3

2 Kultur- och fritidsnämndens bidrag till den övergripande målavstämningen av kommunfullmäktiges inriktningsmål 4

3 Förväntade resultat och aktiviteter 8

4 Övergripande ekonomisk analys 9

5 Personal 11

6 Nämnd, administration och evenemang 13

7 Fritid 16

8 Kultur 20

9 Musik 23

1 Inledning

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för att kommunens arbete med kultur och fritid i tillämpliga delar svarar upp mot den vision och de övergripande mål som gäller för kommunen. Detta gäller den löpande verksamheten, men också det utvecklingsarbete som bidrar till att öka konkurrenskraften och stärka kommunens attraktivitet och hållbarhet.

Förvaltningen arbetar självständigt mot de förväntade resultat som nämnden fastställer. Förvaltningschefen är ytterst ansvarig för utveckling, planering, genomförande och resultat. I vår organisation ställs stora förväntningar på att alla medarbetare har god initiativkraft och är beredda att driva utvecklingen i positiv riktning samtidigt som de tar stort eget ansvar i det dagliga arbetet.

Under 2020 har stor del av verksamheten påverkats och löpande fått anpassats utifrån nationella råd, riktlinjer och rekommendationer till följd av covid-19 pandemin.

2 Kultur- och fritidsnämndens bidrag till den övergripande målavstämningen av kommunfullmäktiges inriktningsmål

Inriktningsmålen är fullmäktiges övergripande viljeinriktning som ordnas under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare. Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål. Nämnderna och kommunstyrelsen följer upp uppdragen, inriktningsmålen samt resultaten och rapporterar till fullmäktige.

Den övergripande målavstämningen är en sammanfattning av hur nämnden uppfyllt inriktningsmålen.

2.1 Invånare

Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet

Uppnås delvis

Någon mätning av invånarnas upplevelse kopplat till livskvalitet, välbefinnande och trygghet har ej genomförts under året.

Till följd av pågående pandemi har föreningslivet drabbats hårt genom ändrade bokningar och inställda cuper och evenemang. Även begränsningar inom fritidsgårdsverksamheten har varit tvungna att genomföras. Båda dessa delar kan ha en negativ inverkan på invånarnas upplevelse.

Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv

Uppnås delvis

Antalet besökare till huvudbiblioteket har minskat med 42% jämfört med föregående år. Resultatet påverkas av de anpassningar biblioteket varit tvungna att genomföra till följd av pågående pandemi och för att minimera smittspridningen. Anpassningar består bland annat i att sittplatser och datorer har tagits bort, evenemang har ställts in och man har skapat en miljö som fokuserar på att invånarna ska kunna uträtta snabba nödvändiga ärenden.

Antal besökare till konsthallen har ökat med 17 % och antal deltagare i musikskolans verksamhet har ökat med 4 % jämfört med föregående år. Antal besökare till ungdomsverksamheten har minskat med 30 % jämfört med föregående år. Andelen flickor som deltar i den öppna fritidsverksamheten har totalt sett minskat, från 35% till 33%, jämfört med föregående år. Det finns variationer mellan enheterna och Hjälpande händer har en högre andel flickor, 54%, medan Centrumgården och Torpagården har lägre resultat, 20% respektive 14%. School´s in var en lyckad insats för att få fler tjejer att komma till fritidsgårdarna och bidrog till att nya grupper av tjejer därefter deltog i verksamheten. Antalet besökare totalt sett på fritidsgårdarna har också fått begränsas under pandemin. De vanligtvis så uppskattade sommaraktiviteterna kunde inte genomföras i någon större omfattning. Innan besöksbegränsningarna kunde vi se ett så kraftigt tryck på Torpagården på fredagar och lördagar att man var tvungen att avvisa ungdomar av brandsäkerhetsskäl.

De nya lokaler som Hjälpande händer nu förfogar över öppnar möjligheter för att kunna ta emot fler barn än tidigare, men restriktionerna kring pandemin har begränsat antalet under hösten. Genom att begränsa tiden man får vara på fritidsgården har många barn och ungdomar trots begränsningarna kunnat ta del av verksamheten även under sommaren och hösten.

Samtliga verksamheter inom nämndens verksamheter påverkas också av de anpassningar de varit tvungna att genomföra utifrån folkhälsomyndighetens rekommendationer till följd av coronapandemin. Till följd av pandemin har också majoriteten av alla publika aktiviteter ställts in, vilket troligen har en försämrad effekt på måluppfyllelsen.

Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses

Uppnås

SCB:s medborgarundersökning som genomfördes i slutet av 2019 visar att invånarna är nöjda både med kulturverksamheterna och idrotts- och motionsanläggningarna. Kulturen har något högre betyg än anläggningarna och har också ökat något jämfört med tidigare år medan anläggningarna minskat något. Båda verksamheterna har högre betyg än Vänersborgs kommun som helhet och kulturen ligger på högre nivå jämfört med riket, medan anläggningarna ligger på något lägre nivå jämfört med riket.

Under rådande omständigheter har förvaltningen satsat på digitala kulturupplevelser. Bland annat har man via hemsidan och sociala medier kunnat ta del av lästips från biblioteket, dansutmaningar från våra danslärare, inblick bakom konstverken på konsthallen, nyårsbubbel och musikskolan har streamat flertal konserter vilket varit uppskattat. Användningen av elektronisk media, framförallt e-ljudböcker, har ökat under perioden. En förklaring kan vara att man numera kan nå både e-böcker och e-ljudböcker via appen Biblio, vilket förenklar användandet.

Föreningslivets förväntningar på stöd från kommunen vid ekonomiskt bortfall på grund av rådande pandemi är större än vad förvaltningen kan uppfylla. Detta skapar missnöje och besvikelse då en del föreningar riskerar att gå i konkurs.

Fritidsgårdarna har kunnat hålla öppet ända fram till december även om antalet besökare har fått begränsas. Hjälpande Händer har fått en ny lokal som skapar nya möjligheter när det gäller utbud av aktiviteter. Verksamheten är betydelsefull för boendemiljön i området och samarbetet med Vänersborgsbostäder är mycket värdefullt för båda parter.

Ungdomsundersökningen som genomfördes under hösten har gett ett bra underlag för vilka delar i verksamheten man kan jobba vidare med att utveckla och redan under hösten har det digitala utbudet utvecklats.

Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar

Uppnås

Den ungdomsundersökning som genomfördes under hösten med hjälp av främst de kommunala högstadieskolorna fick bra spridning (657 respondenter). Resultatet visar bland annat att det är störst efterfrågan på öppna fritidsgårdar i veckosluten (fredag-söndag) och att 93 % av de tillfrågade som besökt en fritidsgård uppfattar den som en trygg miljö. Resultatet visar också att satsningar på aktiviteter med skapande verksamhet, fotboll, dans och ridsport är viktigt för att förbättra könsfördelningen på fritidsgårdarna samt att många är intresserade av ett ungdomsråd genom vilket de kan påverka fritidsgården. Resultatet kommer fungera som stöd vid fortsatt utveckling av verksamheten. Inom fritidsgårdsverksamheten har också Hjälpande Händer sedan tidigare tät kontakt med vårdnadshavare i området. Under det senaste året har även Torpagården fått mer kontakt med vårdnadshavarna till de ungdomar som kommer dit.

Föreningsträffar har till viss del genomförts, men i mindre omfattning än planerat till följd av pågående pandemi. I föreningsenkäten riktad till idrottsföreningar som genomfördes under hösten 2018 uppger 72 % av de svarande att de får ett trevligt bemötande från verksamheten och personalen. Någon liknande enkät har därefter ej genomförts. Under hösten har diskussioner pågått om hur man kan hitta former för en representativ dialog med hela föreningslivet.

2.2 Samhällsutveckling

Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism

Uppnås delvis

Till följd av coronapandemin har majoriteten av alla publika aktiviteter ställts in, vilket kan ha en försämrad effekt på attraktionskraften. Beroende på hur länge nuvarande nationella beslut, råd och rekommendationer gäller är det i dagsläget svårt att veta hur måluppfyllelsen kommer påverkas på längre sikt. De aktiviteter som genomförts och har varit coronaanpassade, har uppskattats av invånarna men de motsvarar varken omfattning eller kvalitet i verksamheten jämfört med tidigare år.

Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen

Uppnås delvis

Några ytterligare mötesplatser har inte tillkommit under året.

Centrumgården har flyttat till en ny lokal i en annan stadsdel. Detta förväntas medföra att nya grupper av ungdomar kommer att hitta dit. Gården har ännu inte öppnat då möjligheterna till verksamhet är kraftigt begränsade i nuläget och fokus har därför lagts på Torpagården och Hjälpande händer istället. Lokalen har förutsättningar att kunna erbjuda flera nya verksamhetsinriktningar vilket också förväntas locka nya besökare.

2.3 Ekonomi

Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem

Uppnås delvis

Utöver tilldelade budgetmedel söker förvaltningen aktivt projekt och bidrag för att förmera och skapa ytterligare möjligheter till ett attraktivt kulturutbud i Vänersborg. Frivilligkrafter och samarbete med föreningar möjliggör också fler och bättre aktiviteter.

Nettokostnaden (kr/inv) för musikskolan har ökat och är högre än riket som helhet, kostnaden för riket har också ökat men inte i lika stor utsträckning och takt som Vänersborg. Vid biblioteket är förhållandet det omvända där nettokostnaden (kr/inv) för ligger mycket lägre än riket som helhet, och har också minskat. Detta avspeglas också i färre andel besök jämfört med riket.

På grund av coronapandemin så har främst fritid och danspoolen fått avsevärt mindre intäkter än vad som budgeterats 2020. Då restriktioner och stängningar införts, så har bokningsavgifterna uteblivit.

En hög strukturkostnad kan bero på en högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet. Under hösten har förvaltningen med hjälp av externt stöd genomlyst nämndens verksamheter ur ett ekonomiskt perspektiv. Rapporten för detta presenterades i mitten av februari 2021.

Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Uppnås

Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar

Uppnås inte

Kultur- och fritidsnämnden redovisar underskott på 2,2 mnkr vilket motsvarar 2% av nämndens nettobudget. Jämfört med föregående år är detta en förbättring med 3 mnkr. Underskottet beror på minskade intäkter till följd av coronapandemin inom främst fritid men också inom danspoolen. Av det totala underskottet beräknas 2,0 mnkr bero på coronapandemin och 0,1 mnkr ordinarie verksamhet.

2.4 Verksamhetsutveckling

Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas

Uppnås

I personalenkäten 2019 visade förvaltningens totala resultat att andelen som upplever att deras kompetens och idéer tillvaratas har ökat från 71 till 73 på en hundragradig skala jämfört med året innan. I 2020-års personalenkät ställdes inte samma fråga men uppvisar ett resultat på index 82 gällande att medarbetarna anser att deras närmaste chef ger förutsättningar för dem att ta ansvar i sitt arbete (81 år 2019). Resultatet gällande att medarbetarna anser att deras arbete är meningsfullt uppgår till 83 (84 år 2019).

Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla

Uppnås

Medvetenheten kring dessa frågor är hög och utbudet är så långt det är möjligt medvetet brett och varierat för att tilltala så många invånare som möjligt. Under rådande omständigheter har anpassningar i verksamheterna gjorts med reducerad service som följd, men verksamheterna upplever en förståelse för begränsningarna i service och utbud.

Under hösten beviljades musikskolan externa medel från Kulturrådet vilket inneburit en extra satsning på öppen verksamhet kopplat till fritids, som bedrivits i Brålanda, Skerrud, Öxnered, Onsjö och Granås. I Frändefors har möjligheten till att spela piano utökats med undervisning i biblioteksfilialen under hösten. El Sistema har under året bedrivits på Frändeskolan, Brålanda skola, Rånnums skola och på Tärnanskolan. På Tärnanskolan har verksamheten utökats jämfört med tidigare. Förhoppningen är att antalet delaktiga i verksamheten kommande år kommer öka som en följd av detta.

2.5 Medarbetare

Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare

Uppnås

I den kommungemensamma personalenkäten 2017 hade kultur- och fritidsförvaltningen generellt ett lågt resultat på majoriteten av frågeställningarna, däribland fler negativa ambassadörer än positiva, även om det finns mycket stora variationer mellan enheterna. Förvaltningen genomförde ytterligare en mätning i december 2018 och 2019, och 2019-års resultat visar en stor förbättring jämfört med 2017. I 2020-års kommungemensamma enkät har visserligen andelen positiva sjunkit något men man kan också se en positiv förflyttning när det gäller andelen negativa, se tabell nedan. Det är också något svårt att veta hur den pågående pandemin påverkar den upplevda arbetssituationen och därigenom utfallet för 2020.

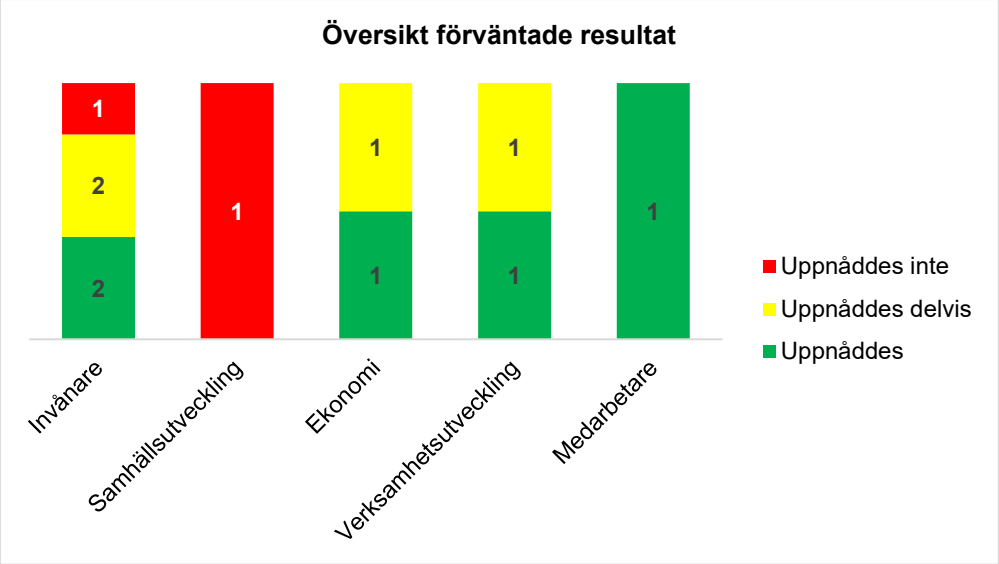
Ambassadörer	Vbg 2017	KoF 2017	KoF 2018	KoF 2019	KoF 2020
Positiva	39 %	35 %	32 %	55 %	51 %
Passiva	31 %	27 %	38 %	19 %	32 %
Negativa	30 %	38 %	29 %	26 %	17 %

3 Förväntade resultat och aktiviteter

3.1 Resultatavstämning av kultur- och fritidsnämndens förväntade resultat

Kommunstyrelsen och nämnderna preciserar kommunfullmäktiges inriktningsmål i förväntade resultat. Dessa ordnas i tidigare nämnda områden; invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare.

Bilden nedan visar en sammanställning över hur kultur- och fritidsnämndens förväntade resultat uppnåtts. Totalt antal förväntade resultat var elva stycken. Av dessa bedömdes fem stycken uppnådda, fyra stycken delvis uppnådda och två stycken ej uppnådda. De förväntade resultat som inte uppnåddes var: ”*Andelen flickor som deltar i öppen fritidsverksamhet ska vara minst 40 %*” och ”*Antalet besökare till huvudbiblioteket ska öka*”.



Förklaring och beskrivningar av utfallet av de förväntade resultaten återfinns i den korta verksamhetsberättelsen för 2020 som behandlades av kultur- och fritidsnämnden 2020-01-22 § 2.

3.2 Aktiviteter i verksamhetsplan 2020

För att fullmäktiges inriktningsmål och nämndens förväntade resultat ska bli genomförda planerades aktiviteter. Aktiviteterna ska vara de avgörande insatserna för att nå förväntade resultat och beslutades och genomfördes inom förvaltningen på alla nivåer samt hanteras inom beslutade budgetramar i enlighet med kommunens regler om mål- och resultatstyrning. Dessa aktiviteter sammanställdes i verksamhetsplanen för 2020 och informerades till kultur- och fritidsnämnden 2019-12-13 § 62.

Under respektive verksamhetsområde (avsnitt 6-9) redovisas status på de aktiviteter fastställda i verksamhetsplanen för 2020 per verksamhetsområde.

Förklaring till ikonerna:

- Ej påbörjad
- Pågående
- Avslutad
- Pågående med avvikelse

4 Övergripande ekonomisk analys

4.1 Resultaträkning

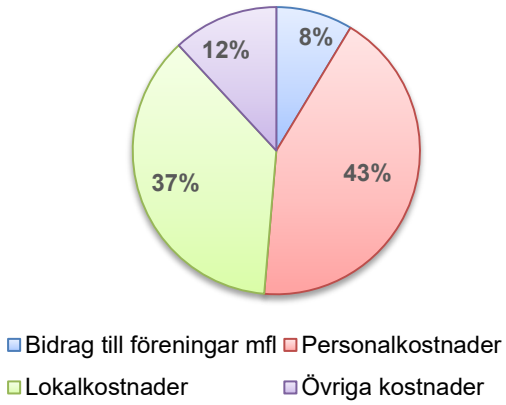
Tkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Statsbidrag	4 938	8 119	9 886
Övriga intäkter	16 522	19 345	18 478
Summa intäkter	**21 459**	**27 464**	**28 364**
Personal	57 110	58 551	45 687
Omkostnader	75 218	80 545	94 691
Avskrivningar och internränta	1 382	1 509	1 171
Summa kostnad	**133 710**	**140 605**	**141 549**
Nettokostnad	112 250	113 141	113 186
Nettobudget	110 045	107 929	110 974
Resultat	**-2 205**	**-5 212**	**-2 212**

För 2020 redovisas en nettokostnad på 112 250 tkr vilket innebär ett underskott på 2 205 tkr och motsvarar 2% av nämndens nettobudget. Jämfört med 2019 års resultat är det en förbättring med 3 007 tkr. Underskottet beror på minskade intäkter till följd av coronapandemin inom främst fritid men också inom danspoolen. Av det totala underskottet beräknas 2 072 tkr bero på coronapandemin och 131 tkr ordinarie verksamhet. Även ordinarie verksamhet inom fritid redovisar underskott, vilket som tidigare redogjorts för, främst avser kostnader för drift och underhåll av idrotts- och fritidsanläggningar. Under 2020 kan dessa täckas av tillfälliga överskott inom musik och administration.

Totala intäkter under året uppgår till 21 459 tkr vilket är 6 000 tkr lägre jämfört med 2019. Det motsvarar en minskning med 22%. Den största avvikelsen avser lokalhyror inom fritid samt externa bidrag. Under 2020 har till exempel bidrag för skapande skola och insatser inom fritidsgårdsverksamhet minskat.

Under 2020 uppgår de totala kostnaderna till 133 710 tkr vilket är en minskning med 6 895 tkr jämfört med 2019. Den största minskningen avser övriga kostnader som till exempel resor, material och tjänster/artister.

Fördelning av kostnader



De ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin beräknas till totalt 2 071 tkr. För vissa verksamheter har restriktionerna medfört minskade kostnader i och med att aktiviteter och evenemang ej har kunnat genomföras. För fritid och danspoolen har de dock medfört kraftigt minskade intäkter. Förvaltningen har gjort ett omfattande arbete med att se över hur man kan fortsätta erbjuda verksamhet till målgrupperna på alternativa sätt i enlighet med gällande restriktioner. En del verksamhet kompenseras för kostnader på grund av inställda evenemang, till exempel vissa barnkulturaktiviteter, där förväntade bidrag har erhållits även om aktiviteterna ställdes in. Vissa verksamheter har helt eller delvis fått ställa in aktiviteter vilket inneburit lägre kostnader. Nödvändiga verksamhetsanpassningar har inneburit kostnadsökningar på uppskattningsvis cirka 250 tkr. Inom biblioteken köptes till exempel plexiglasskärmar och golvdekaler in (”Håll avstånd”). Under året har nämndens verksamheter kompenserats för sjuklönekostnader från Försäkringskassan på cirka 640 tkr. Pandemin har resulterat i lägre kostnader för till exempel resor, hotell, kurser och konferenser jämfört med föregående år.

4.2 Övergripande analys

tkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budgetdiff
Nämnd, bibliotek och kultur	6 549	44 106	37 557	424
Fritid	8 849	63 915	55 066	-3 327
Musik	6 061	25 688	19 627	698
Netto	**21 459**	**133 710**	**112 250**	**-2 205**

Följande verksamheter finns under kultur- och fritidsnämndens anslagsbindningsnivå:

- Nämnd, bibliotek och kultur omfattar även administration, evenemang, allmänkultur, Timjan, konsthall och danspoolen.
- Fritid omfattar administration, vaktmästeri, lokalvård, fritidsbanken samt fornvård. Idrotts- och fritidsanläggningar, Hallevibadet och fritidsgårdsverksamhet.
- Musik avser musikskola och musikakademin.

Ytterligare ekonomisk redovisning redovisas under respektive verksamhet.

4.3 Investeringar

Årets budget för inventarieinvesteringar uppgår till 3 291 tkr, efter godkänd begäran om utökad ram med 2 191 tkr för investering i ismaskiner. Genomförda investeringar i inventarier omfattar två ismaskiner, inventarier till restaurang på Arena Vänersborg då ny entreprenör tagit över restaurangen, fotbollsmål till flera anläggningar, LED-skärmar, möbler till biblioteksfilial i Vargön samt instrumentuppsättningar till musikskolan. Totalt har investeringar om 3 218 tkr gjorts vilket ger ett överskott med 73 tkr.

5 Personal

5.1 Nyckeltal

Personalkostnader		2019	2020	Diff.
Total personalkostnad, mkr		58,6	57,7	-1,5

Personalnyckeltal	Kvinnor	Män	Totalt	Jfr 2019
Kultur- och fritidsförvaltningen	56	57	113	0
Tillsvidareanställningar	54	52	106	+1
Visstidsanställningar	2	5	7	-1
Antal årsarbetare, totalt	53	52	105	0
Genomsnittlig sysselsättningsgrad	96 %	93 %	94 %	0
Andel heltid i procent, tillsvidareanställda	89 %	83 %	86 %	0
Medellön, tillsvidareanställda	34 066	31 232	32 676	+663
Medelålder, tillsvidareanställda	47	48	47	-1
Medelålder, visstidsanställda	40	40	40	+3
Sjuk i procent av tillgänglig arbetstid	4,7 %	5,6 %	5,2 %	+2,3 %
Övertidstimmar	-	-	643	-518
Mertidstimmar	-	-	143	-374
Personalrörlighet	-	-	4,7 %	+3,7 %
Timavlönades tid omräknat till antal årsarbetare			4	-1

5.2 Rekrytering/avgångar

Förvaltningen har låg personalrörlighet. Under 2020 har fem av de tillsvidareanställda avslutat sin anställning inom förvaltningen, varav två är pensionsavgångar. Ett avslut var p.g.a. övertalighet i förvaltningen. Förvaltningen har haft tre konverteringar enligt LAS (Lagen om anställningsskydd), och gjort en intern rekrytering under året.

5.3 Redovisning av sjukfrånvaro

	2017	2018	2019	2020
Sjukfrånvaro (inom parentes hela kommunen)	3,2 % (8,2 %)	2,7 % (8,4 %)	2,9 % (8,5 %)	5,2 % (10,6 %)

Sjukfrånvaron har varit mycket låg i flera år och ökningen under 2020 beror på covid-19. Vi har följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer att stanna hemma vid symtom och detta har gjort att korttidsfrånvaron har varit högre 2020 jämfört med tidigare år. Tidigare har det varit vanligt att vi arbetat om vi haft lindriga symptom på förkylning. Få av förvaltningens medarbetare har arbetsuppgifter som går att utföra hemifrån vid lindriga symptom.

75 % av de längre sjukskrivningsperioderna under året (30 dagar eller mer) är p.g.a. fysisk och/eller medicinsk ohälsa och 25 % p.g.a. psykisk ohälsa.

5.4 Övertid

Antalet övertidstimmar och mertidstimmar är lägre 2020 än 2019. Det beror på en extrem situation under 2019 med bl.a. genomförandet av Bandy VM.

5.5 Anmälningar om arbetsskador och rapporter om tillbud

	2017	2018	2019	2020
Antal anmälningar om arbetsskador	5	2	4	3
Antal rapporter om tillbud	5	9	15	28
Antal riskobservationer	4	14	11	23

Antalet anmälningar om arbetsskada varierar något år från år, men är i genomsnitt lågt. Antalet anmälningar om tillbud och riskobservationer har ökat, vilket ligger i linje med hur vi ska arbeta med det systematiska arbetsmiljöarbetet att kartlägga risker i arbetsmiljön.

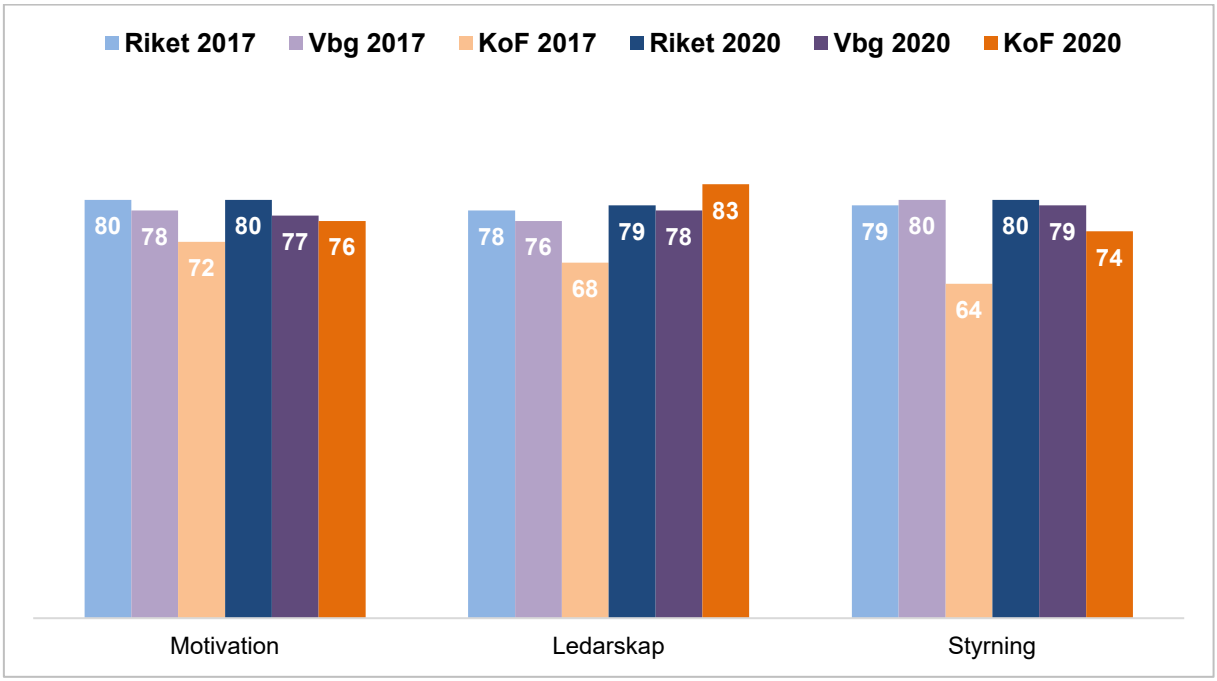
5.6 Företagshälsovård

Förvaltningens totala budget för 2020 var 42 000 kr och det förbrukades 52 032 kr. Tjänsterna är i huvudsak fördelade på stöd till chef och arbetsgrupper med arbetsmiljöarbetet.

5.7 Personalenkät

Förvaltningen har genomfört en egen personalenkät 2018 och 2019 för att följa upp resultatet 2017. Under november 2020 genomfördes en personalenkät för hela kommunen. Resultatet för förvaltningen är mycket bra och enheterna arbetar med uppföljning av resultaten.

Diagrammet nedan presenterar medelvärdena för samtliga frågor från respektive frågeområde för att skapa en övergripande bild av utfallet.



5.8 Personalronder

Personalronder har genomförts under februari och oktober 2020. Dessa är ett verktyg för att fånga upp sjukfrånvaro och arbetsmiljöfrågor. Förvaltningens årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet har fungerat.

6 Nämnd, administration och evenemang

6.1 Verksamhetsbeskrivning och uppdrag

Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämndens ansvar omfattar enligt gällande reglemente arena- och fritidsverksamhet, bibliotek, evenemang och evenemangsutveckling, fornvård, föreningsbidrag (inom nämndens ansvarsområde), konsthall, kulturverksamhet, musikverksamhet, ungdomsverksamhet samt huvudmannaskap för Vänersborgs museum.

Kultur- och fritidsnämnden stödjer och arrangerar kultur- och fritidsaktiviteter för barn och unga, och delar årligen ut kulturpris, kulturstipendium samt idrottsledarstipendium till personer eller grupperingar med anknytning till Vänersborgs kommun.

Förvaltningsadministration

Förvaltningsadministrationen fungerar som stöd och service till kultur- och fritidsnämnden, förvaltningsledning och enheter avseende ärendehantering, kvalitetssäkring, utredning, kommunikation, statistik, uppföljning och strategisk utveckling samt ekonomi- och personalfrågor. Bidragsfördelning sker till kultur-, bygdegårds-, funktionshinders-, idéburna och pensionärsföreningar samt studieförbund.

Evenemangs- och konceptutveckling

Enheten leder evenemangs- och konceptutveckling inom kultur- och fritidsnämndens verksamhetsområde såväl som för kommunens stora arrangemang.

6.2 Enheternas bidrag till nämndens förväntade resultat

Nedan redovisas status på aktiviteterna fastställda i verksamhetsplanen för 2020 per verksamhet.

Förvaltningsadministration – status aktiviteter				Totalt
0 *Ej påbörjade*	1 *Pågående*	12 *Avslutade*	0 *Pågående med avvikelse*	13 aktiviteter

Evenemangs- och konceptutveckling – status aktiviteter				Totalt
1 *Ej påbörjade*	5 *Pågående*	0 *Avslutade*	0 *Pågående med avvikelse*	6 aktiviteter

6.3 Nyckeltal

	2017	2018	2019	2020
Antal sammanträden	7	7	7	7
Genomsnitt, timmar	3,1	2,4	4,5	4,2
Antal beslut av nämnd	67	73	66	66
varav antal beslut (aktiv handling/uppdrag)	43 (64 %)	42 (58 %)	38 (58 %)	40 (61 %)
varav antal beslut (information)	24 (36 %)	31 (42 %)	28 (42 %)	26 (39 %)

Kultur- och fritidsnämnden har genomfört sju ordinarie sammanträden under året. Den genomsnittliga tiden för respektive möte är 4,2 timmar, vilket är en minskning jämfört med tidigare år.

Ökningen mellan 2018 och 2019 förklaras till stor del av att det 2019 var första året på ny mandatperiod med flertalet utbildningsinsatser. Antalet beslut ligger kvar på samma nivå som

föregående år, och den procentuella fördelningen mellan de två typerna av beslut ligger på ungefär samma nivå.

6.4 Övrig verksamhet under året

Förvaltningsadministration

Administrationens arbete har i likhet med övrig verksamhet påverkats av coronapandemin och planerade uppdrag fick under 2020 prioriteras om. Utifrån pandemin har ett ökat fokus legat på kriskommunikation, personalfrågor och ekonomisk uppföljning. Detta har också inneburit att föreningsbesök och föreningsmöten för funktionshinders-, idéburna och pensionärsföreningar till viss del genomförts, men inte alls i den omfattning det var tänkt. Arbetet med översyn och förbättring av avtalsprocessen gällande granskning, formkrav, allmänna handlingar, beslutanderätt och digital signering påbörjades men fick också prioriteras ned och kommer vara ett fortsatt arbete under 2021. Genomlysning av anläggningskostnader, subventionskostnader och intäkter har arbetats fram utifrån 2019-års kostnader, intäkter och bokningar.

Uppdraget att ta fram en modell för tydligare återrapportering av föreningsbidrag till nämnd har genomförts och presenterades vid nämndens sammanträde i september utifrån beviljade bidrag 2019. Utifrån detta har också vissa justeringar gjorts kring vilken information som vi inhämtar från föreningarna i samband med att de ansöker om bidrag. Modellen för återrapportering kommer hädanefter årligen finnas med som en bilaga till den långa verksamhetsberättelsen.

Sammanställning av förvaltningens styrande dokument har tagits fram och även mallar för förvaltningsgemensamma rutiner, samt information till samtliga chefer om ärendegången och registrering av dessa.

Översyn av behörigheter, rutiner och handlingar i verktyget Netigate utifrån tryckfrihetsförordningens krav på offentlighetsprincip och allmänna handlingar samt dataskyddsförordningens krav på hantering av personuppgifter har genomförts. Behörighetsgrupperna har setts och begränsats för att säkerställa att användarna bara har behörighet till de undersökningar de behöver. Genomgång har också gjorts utifrån dokumenthanteringsplanen över vilka undersökningar som kan gallras och vilka som ska bevaras. I de fall undersökningar ska bevaras har undersökningar mellan åren 2010-2020 exporterats och registreras nu löpande i ärendehanteringssystemet, för att säkerställa tillgången till allmänna handlingar. Personuppgifter som inte längre behövs har rensats ur undersökningarna.

Internkontroll har också genomförts inom områdena dokumenthantering, manuella utbetalningar, delegeringsordning, prislista för fritid samt avtalstrohet.

6.5 Ekonomisk redovisning

tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Nämnd	527	418	109	79%
Förvaltningsadministration	6 070	5 602	468	92%
Summa	**6 597**	**6 020**	**577**	**91%**

Nämnd och administration har en total budget på 6 597 tkr och redovisar ett utfall på 6 020 tkr vilket innebär ett överskott på 577 tkr. Överskott inom nämnd beror på att kostnad för sammanträdesarvoden är lägre än budget. Mötestiden för sammanträden har kortats ner och endast nödvändigt antal ledamöter har deltagit, som en anpassning på grund av coronapandemin. Överskottet beror i sin helhet på anpassningar på grund av pandemin.

Inom förvaltningsadministration redovisas ett överskott vilket beror på låga kostnader under året samt intäkt för försäljning av tjänster, dels projektledartjänst till NCM (Nationellt centrum för

musiktalanger) samt ersättning för utfört arbete åt kommunstyrelsens förvaltning. Övervägande del av överskottet avser ordinarie verksamhet, dock är kostnader för fortbildning och resor lägre, vilket beror på pandemin.

tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Evenemangs- och konceptutveckling	1 564	1 341	223	86%
Summa	**1 564**	**1 341**	**223**	**86%**

Evenemangs- och konceptutveckling har en total budget på 1 564 tkr och redovisar ett utfall på 1 341 tkr vilket innebär ett överskott på 223 tkr. Överskottet beror på lägre personalkostnader på grund av sjukskrivning. Inom enheten har ett omfattande arbete skett för att erbjuda alternativa evenemang i enlighet med rådande restriktioner, istället för bland annat Aqua Blå, som ställdes in på grund av coronapandemin. Under hösten genomfördes till exempel en ljusfestival på Skräcklan och nyårsfirandet blev i år digitalt.

7 Fritid

7.1 Verksamhetsbeskrivning och uppdrag

Verksamhetsområdet fritid består av enheterna anläggningar, Hallevibadet och fritidsgårdar. Verksamheten ska stödja föreningslivet, speciellt för barn och ungdom, och stimulera kommunens invånare till ett aktivt fritidsliv. För att uppfylla de kommunövergripande målen är verksamhetens uppdrag att utveckla både arenor och anläggningar och öka utbudet av fritidsaktiviteter. Detta pågår i samverkan med andra kommunala förvaltningar, föreningar, SISU Idrottsutbildarna och offentliga och privata aktörer.

Anläggningar

Enheten för anläggningar består av vaktmästeri, lokalvård, fritidskontoret (idrottsanläggningar, bokningar, avtal och föreningskontakter), fornvård och fritidsbanken.

Hallevibadet är ett bad beläget i Vargön och som är öppet för allmänheten, men fyller även en viktig funktion för grundskolans simundervisning. Stor del av anläggningen används av föreningslivet och är kommunens enda ändamålsenliga anläggning för deras verksamhet. Verksamheten bedriver även simundervisning och vattengymnastik i egen regi.

Fritidsgårdar

Enheten för fritidsgårdar består av fritidsgårdarna Centrumgården, Torpagården och fritidsklubben Hjälpande händer, samt Polarna. Enheten ska stimulera och stödja ungdomars utveckling vad gäller alltifrån aktiv fritid till inflytande, demokrati och mångfald i ordets bredaste bemärkelse. Enheten har avtal med och lämnar bidrag till extern aktör för utförande av fritidsgårdsverksamhet i Brålanda och Vargön.

7.2 Enheternas bidrag till nämndens förväntade resultat

Nedan redovisas status på aktiviteterna fastställda i verksamhetsplanen för 2020.

Fritid – status aktiviteter				Totalt
7 *Ej påbörjade*	3 *Pågående*	1 *Avslutade*	0 *Pågående med avvikelse*	11 aktiviteter

7.3 Nyckeltal

Öppen ungdomsverksamhet	2017	2018	2019	2020
Öppet antal kvällar/år	492	641	630	512
Antal besökare	32 870	22 753	33 730	23 674
varav flickor	10 833	7 493	11 734	7 733
varav flickor i %	33 %	33 %	35 %	33 %
varav pojkar	22 037	15 260	21 996	15 941
varav pojkar i %	67 %	67 %	65 %	67 %
Besökande i snitt/kväll	67	35	54	46

Hallevibadet, antal besök		2019	2020
Entrébiljetter		18 668	9 960
Bokningar och aktiviteter		24 641	16 460
Föreningsverksamhet		29 503	15 230
Totalt		**72 812**	**41 650**

7.4 Övrig verksamhet under året

Anläggningar

Under året har flera dokument kring anläggningar och uthyrning reviderats. Villkor och regler vid bokning och uthyrning av idrottsanläggningar, ny prislista samt Anvisning - vinterskötsel av konstgräsplaner ska göra verksamheten mer transparent och skapa bättre förutsättningar för en bra kommunikation med föreningarna.

Restaurangen i Arena Vänersborg fick en ny hyresgäst och öppnade för lunchservering i april. Flödet av lunchgäster upplevs som positivt och ger mer liv åt anläggningen på dagtid.

Nya grenar inom idrotterna växter ständigt fram och därmed behov av ny utrustning. En inventering av fotbollsmålen resulterade i inköp av 22 nya mål av olika typer. Då två av ismaskinerna var gamla och slitna investerades i två nya maskiner, vilket har förbättrat iskvalitén.

I juni stod en ny föreningslokal klar på Sportcentrum. Lokalen hyrs i nuläget av Vänersborgs FK. En av skolan länge efterfrågad 40/20-hall, Frigghallen, blev klar i oktober. Hallen har en mindre läktare samt åtta omklädningsrum, varav två är anpassade för personer med funktionsvariationer.

Under pandemin har vaktmästarna fått tid för ökat underhåll på några anläggningar. Bland annat rengöring av 1 002 tygstolar i arenan, inoljning av fotbollsläktare samt extra skötsel av gräsplanerna.

Fritidskontoret har genomgått en organisationsförändring och personalen har fått delvis nya roller och arbetsuppgifter. En utökad kontakt med fritidskontoret i Trollhättan har inletts med syfte att utbyta erfarenheter och samverka i vissa frågor.

Hallevibadet har hållit öppet för allmänheten under större delen av året. Anpassning av antal besökare, bättre flöde i samband med omklädning samt ändrad möblering är åtgärder som gjorts för att minimera smittorisken.

Fritidsgårdar

Fritidsgårdarna höll till övervägande del öppet även under pandemin. Man anpassade möblering, aktiviteter och antal besökare för att fortsätta kunna erbjuda barn och ungdomar en mötesplats.

School´s out genomfördes på ett nytt sätt med flera mindre aktiviteter, medans School´s in gick av stapel som vanligt vid Dalbobergen. Trots att det detta år inte fanns några statliga pengar att söka för sommaraktiviteter, lyckades man ändå erbjuda ungdomarna ett utbud av uppskattade aktiviteter i ett mindre format under sommaren.

Centrumgården var tvungen att lämna lokalerna i Ungdomshuset och flyttade ut under sommaren. En ny lokal har under hösten iordningställts på Regementsgatan 29. Hjälpande Händer flyttade i början av sommaren till nya och större lokaler på Kastanjevägen 32.

Under våren genomförde fritidsgårdarnas personal ett antal studiebesök på andra fritidsgårdar bland annat i Karlstad, Örebro och Malmö.

I takt med att antalet fysiska besökare har fått begränsas, har det digitala utbudet sakta vuxit fram via plattformen Discord.

Ett samarbete med skolan har påbörjats kring läxhjälp efter skoltid.

7.5 Ekonomisk redovisning

Anläggningar

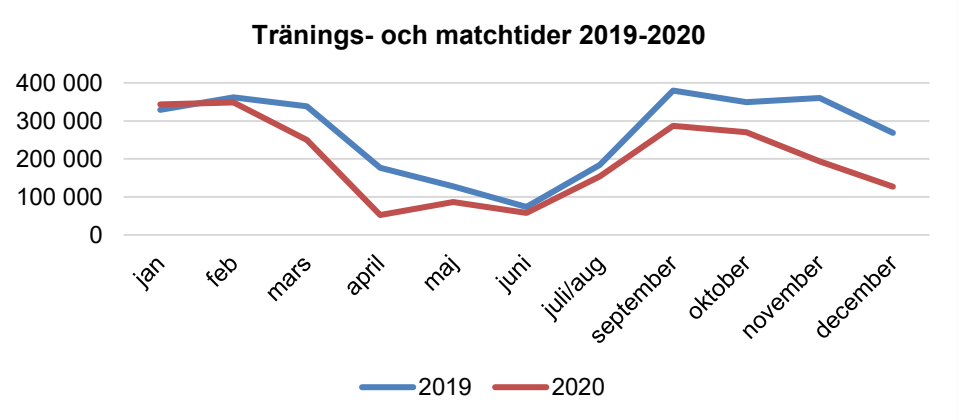
tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Fornvård	643	613	30	95%
Övergripande anläggningar*	14 124	15 144	-1 020	107%
Idrotts- och fritidsanläggningar	9 532	10 479	-947	110%
Arena Vänersborg	17 772	19 764	-1 992	111%
Hallevibadet	1 896	1 815	80	96%
Brålandabadet	330	344	-14	104%
Brätte ridskola	326	320	5	98%
Summa	**44 622**	**48 480**	**-3 859**	**109%**

Anläggningar har en total budget på 44 622 tkr och redovisar ett utfall på 48 480 tkr vilket innebär ett underskott på 3 859 tkr. Jämfört med ursprunglig budget har verksamheten tillförts medel för utbetalning av extra bidrag till föreningslivet på grund av coronapandemin, enligt beslut av kommunfullmäktige. Handläggning och utbetalning av dessa bidrag skedde under juni.

Fornvård har en total budget på 643 tkr och omfattar en tjänst samt köp av tjänst och material. Verksamheten har fått bidrag från Länsstyrelsen i Västra Götaland på 77,5 tkr.

Övergripande anläggningar avser personal inom administration, lokalvård och vaktmästeri. Föreningsbidrag och föreningskontakter samt fritidsbanken. Inom idrotts- och fritidsanläggningar redovisas hyresintäkter, hyreskostnader samt drift och underhåll av nämndens anläggningar. Arena Vänersborg, Hallevibadet, Brålandabadet samt Brätte ridskola särredovisas.

Av det totala underskottet beräknas hälften bero på coronapandemin och hälften på ordinarie verksamhet. Underskottet på grund av pandemin beror på lägre intäkter för främst Arena Vänersborg, som påverkas i hög grad av inställda evenemang till följd av rådande restriktioner. Även Vänersvallen, Fyrkanten och Idrottshuset har minskade intäkter. Bokningarna på idrotts- och fritidsanläggningar (främst tränings- och matchtider) minskade med 26% under året jämfört med 2019. Under november-december var minskningen nära 50 %. Vintermånaderna har normalt sett högre intäkter och rådande restriktioner har påverkat verksamheten kraftigt.



Underskottet inom ordinarie verksamhet beror på kostnader i samband med avveckling av verksamheten kring fiske på Hallsjön. Verksamheten upphörde i kommunens regi från och med årsskiftet. Verksamhetens personalkostnader inom vaktmästeri och lokalvård överstiger befintlig budget. Åtgärder har vidtagits för att anpassa verksamheten, dock har kommunen ett stort antal anläggningar som kräver underhåll och skötsel med avseende på bland annat arbetsmiljö och säkerhet.

Under hösten togs den nya Frigghallen i drift vilket ytterligare påfrestade organisationen för lokalvård och innebar en ökad kostnad för köp av lokalvård från serviceenheten inom samhällsbyggnads-förvaltningen, då detta inte kunde rymmas i egen organisation. Från och med 2021 kommer samtlig lokalvård att köpas från serviceenheten istället för att utföras av egen personal. Inför 2021 har verksamheten fått tillskott i budget vilket kommer att möjliggöra nödvändiga åtgärder och satsningar inom anläggningar.

Hallevibadet redovisar ett överskott på 80 tkr, vilket är en förbättring jämfört med tidigare prognostiserat underskott. Åtgärder har vidtagits för att sänka personalkostnader, till exempel genom att se över schemaläggning och bemanning, och på så vis anpassa verksamheten till befintlig budget. Verksamheten har påverkats av rådande pandemin, vilket gett lägre intäkter.

Fritidsgårdar

tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Övergripande	5 132	4 831	301	94%
Sörgården	431	431	0	100%
Lyktan	174	174	0	100%
Centrumgården	1 095	964	131	88%
Hjälpande händer	155	114	41	74%
Torpa fritidsgård	130	72	58	55%
Summa	**7 117**	**6 586**	**531**	**93%**

** Övergripande avser personalkostnader samt gemensamma kostnader. Sörgården och Lyktan avser ersättning till privat utförare av fritidsgårdsverksamhet.*

Verksamheten har en budget på 7 117 tkr och redovisar ett utfall på 6 586 tkr vilket innebär överskott på 531 tkr. Avvikelsen beror främst på låga personalkostnader. Flytt av Centrumgårdens verksamhet till ny lokal innebar en del engångskostnader samt minskade öppettider under tiden för flytt. Rådande restriktioner har begränsat verksamhetens omfattning och möjligheter till att genomföra aktiviteter och lovverksamhet, vilket också medfört lägre personalinsatser. Överskottet beror till övervägande del på effekter av coronapandemin.

8 Kultur

8.1 Verksamhetsbeskrivning och uppdrag

Verksamhetsområdet kultur består av allmänkultur och enheterna biblioteket, danspoolen, konsthallen och ung kultur/timjan. Kulturverksamheten ska erbjuda ett brett utbud av arrangemang, upplevelser och skapande verksamhet inom scenkonst, litteratur, konst, musik och dans med särskilt fokus på barn och unga. Aktiviteterna kan ske i egen regi, i samverkan med föreningslivet samt med andra verksamheter kommunalt, regionalt och nationellt. Utbudet bygger på delaktighet och tillgänglighet i ett medborgarperspektiv. Kulturverksamheten samverkar särskilt med barn- och utbildningsförvaltningen kring kulturutbudet inom förskola och skola: det obligatoriska basutbudet och Skapande skola-aktiviteter samt med Västra Götalandsregionen i Danslyftet.

Biblioteket

Kärnan i det uppdrag som Biblioteken i Vänersborg har är att främja intresset för läsning och utbildning bland alla invånare i kommunen. Medier och information som kommunens invånare samt besökare söker efter och har nytta av ska finnas tillgängligt och synliggöras. En förutsättning för arbetet är att biblioteket kan köpa in, vårda samt förmedla litteratur och andra medier, sköta bibliotekskatalogen och bedriva referensverksamhet. Biblioteken har även ett uppdrag att utbilda invånarna kring digitalisering. Biblioteken fungerar som naturliga och viktiga mötesplatser dit människor från alla generationer kommer. Bibliotekens verksamhet finns i Vänersborgs centrum, Brålanda, Frändefors och i Vargön. Bibliotekens personal bedriver också biblioteksverksamhet vid Kriminalvårdsanstalten i kommunen, på Nuntorpsgymnasiet samt har ett nära samarbete med förskolor och grundskolor. Verksamheten är lagstadgad och styrs av Bibliotekslagen (2013:801).

Danspoolen

Danspoolens personal bedriver verksamhet i huvudsak inom hela Fyrbodalsområdet och innefattar danspedagogisk verksamhet som riktar sig till barn och unga samt deltagande vid externa evenemang och aktiviteter. Danspoolen arrangerar även aktiviteter kopplat till hälsa och riktar sig till alla åldrar. Enheten är helt intäktsfinansierad.

Konsthallen

I Vänersborgs konsthall skall besökare möta samtida konst av hög kvalitet, från såväl lokala konstnärer som konst från den internationella arenan. Under utställningarna erbjuder konsthallen programverksamhet där samtalen och diskussionerna kan fördjupas. Programverksamheten är varierad och riktar sig till olika målgrupper där det pedagogiska arbetet står i centrum. Konsthallen samarbetar också aktivt med föreningsliv, skolor, äldrevård och olika institutioner som museer och annan forskningsanknuten verksamhet på universitet eller högskolor.

Ung kultur/Timjan

Enheten ung kultur/timjan innefattar öppna kulturaktiviteter för barn och unga och bedriver avgiftsfri verksamhet i syfte att erbjuda en kreativ och meningsfull fristad för kommunens unga. Enheten genomför workshops och arrangemang och samverkar med en rad olika aktörer.

8.2 Enheternas bidrag till nämndens förväntade resultat

Nedan redovisas status på aktiviteterna fastställda i verksamhetsplanen för 2020.

Kultur – status aktiviteter				Totalt
0 *Ej påbörjade*	1 *Pågående*	15 *Avslutade*	1 *Pågående med avvikelse*	17 aktiviteter

8.3 Nyckeltal

Bibliotek och kultur	2017	2018	2019	2020
Antal utlånade media totalt	181 316	175 064	173 525	141 283
Antal besökande på Huvudbiblioteket	161 936	174 587	141 931	82 807
Konsthallen – Antal besökande	6 344	9 239	7 844	9 203

8.4 Övrig verksamhet under året

Biblioteket

På grund av förseningar i bygglovsprocessen har renoveringen av huvudbiblioteket för Framtidens bibliotek försenats. Planering pågår dock med att se över hur verksamheten ska fungera under byggtiden samt för hur framtidens bibliotek ska utformas. Under juni godkändes ansökan till Statens kulturråd om bidrag för Stärkta bibliotek 3, vilket förbättrar möjligheterna för detta arbete. Den pågående pandemin har inneburit att kostnader för e-tjänster så som e-boklån har ökat under året, viss del av denna kostnad kompenseras av bidrag från Västra Götalandsregionen.

8.5 Ekonomisk redovisning

tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Allmänkultur och kultur övergripande*	5 092	5 018	74	99%
Vänersborgs museum	1 486	1 486	0	100%
Folkets hus	7 246	7 166	80	99%
Bibliotek	13 044	13 074	-30	100%
Danspoolen	75	745	-670	
Konsthall	1 616	1 622	-5	100%
Timjan	1 262	1 086	176	86%
Summa	**29 821**	**30 197**	**-376**	**101%**

Verksamheten har en total budget på 29 821 tkr och redovisar ett utfall på 30 197 tkr, vilket innebär ett underskott på 376 tkr.

Ett flertal kulturaktiviteter så som till exempel barnkulturaktiviteter, har ställts in under året. Bidrag för barnkulturaktiviteter har dock ändå erhållits. Evenemang så som Sommarscen och Kulturveckan påverkades i hög omfattning av restriktionerna och ett omfattande arbete gjordes för att ställa om istället för att ställa in. Kulturveckan genomfördes och man har kunnat erbjuda medborgarna ett brett utbud av kulturaktiviteter. Konsthallen har erbjudit flera utställningar och faktiskt ökat antalet besökande under året. Redovisade överskott avser främst lägre kostnader på grund av coronapandemin inom kultur och allmänkultur. Konsthallen redovisar ett resultat i nivå med budget.

Bibliotek redovisar ett mindre underskott. Den pågående pandemin har inneburit att kostnader för digitalisering så som till exempel e-boklån, har ökat under året. Viss del av denna kostnad har kompenserats av bidrag från Västra Götalandsregionen. Verksamheten har även gjort en del

anpassningar i lokalerna så som golvdekaler och skyddsutrustning (plexiglasskärmar) vilka inneburit ökade kostnader. Redovisat underskott beror i sin helhet på kostnader förknippade med coronapandemin.

Danspoolen redovisar ett underskott, vilket beror på lägre intäkter jämfört med budget som till övervägande del beror på effekter av coronapandemin. Planerade läger har inte kunnat genomföras, många beställningar har avbokats och flera har helt uteblivit. Verksamheten har arbetat intensivt med att ta fram och erbjuda ett utbud av anpassade kurser och aktiviteter som tar hänsyn till rådande restriktioner.

Under våren var tjänsten som verksamhetsledare på Timjan vakant på grund av tillfällig tjänstledighet, vilket ger ett överskott vad gäller personalkostnader. Pågående pandemi har även påverkat verksamhetens möjligheter till aktiviteter samt flytt till nya lokaler under hösten. Övervägande del av redovisat överskott avser ordinarie verksamhet.

9 Musik

9.1 Verksamhetsbeskrivning och uppdrag

Verksamhetsområdet musik består av enheterna musikakademin och musikskolan.

Musikakademin

Musikakademin bedriver kursverksamhet inom jazz och improvisation som samlar barn och ungdomar från hela Sverige. Musikakademin är också en strategisk utvecklingsresurs som genom samverkansavtal med Nationellt centrum för musiktalanger (NCM) stödjer deras arbete med en nationell mötes- och utbildningsplattform på internationell spetsnivå för unga talanger som spelar orkesterinstrument och/eller dirigerar, med bas i Vänersborg.

Musikskolan

Musikskolan bedriver frivillig musikskola, läger och uppdragsutbildning både internt och externt samt har ett stort utbud inom musik, dans, drama, sång och rytmik. Musikskolan erbjuder en meningsfull fritidsgemenskap efter skoldagens slut kombinerat med utvecklande av kompetens för framtiden. Vid sidan av den avgiftsbelagda delen av verksamheten driver Musikskolan också öppen El Sistemaverksamhet på fyra platser i kommunen samt öppen verksamhet kopplad till "fritids" på ett antal platser. Musikskolans samverkar också med barn- och utbildningsförvaltningen, Kunskapsförbundet Väst, socialförvaltningen, det fria musiklivet, studieförbund, föreningar och samfund. Via Musik för äldre har musiken blivit en etablerad del av det dagliga omsorgsarbetet på flera äldreboenden i kommunen.

9.2 Enheternas bidrag till nämndens förväntade resultat

Nedan redovisas status på aktiviteterna fastställda i verksamhetsplanen för 2020.

Musik – status aktiviteter				Totalt
1 *Ej påbörjade*	2 *Pågående*	5 *Avslutade*	2 *Pågående med avvikelse*	10 aktiviteter

9.3 Nyckeltal

Musikskola	2017	2018	2019	2020
Antal elever*	1 418	1 561	1 424	1 480
varav flickor	950	1 046	993	1 023
varav flickor i %	67 %	67 %	70 %	69 %
varav pojkar	468	545	431	457
varav pojkar i %	33 %	33 %	30 %	31 %

**Avser den frivilliga verksamheten*

9.4 Övrig verksamhet under året

Musikakademin

Vänersborg Jazz Academy (VJA) genomförde den traditionella sommarkursen i augusti på plats, men med coronaanpassat upplägg, medans höstens kurser och föreläsningar helt och hållet hölls online.

1 januari 2020 övergick kursverksamheten Young Strings Academy och Young Winds Academy samt Polstjärnepriset till föreningen Nationellt centrum för musiktalanger (NCM). Ett samverkansavtal mellan NCM och Vänersborgs kommun reglerar kommunens insatser i verksamheten 2020-2022.

Första delen av Polstjärnepriset genomfördes i Vänersborg i slutet av oktober. Upplägget var coronaanpassat med halverat antal deltagare på plats i kombination med noder i Stockholm och Oslo och onlinekurs. Utöver det har NCM:s helgkurser hållits online cirka en gång per månad.

Musikskolan

Restriktioner kring pandemin gjorde att Musikskolan fick tänka om helt när det gäller konsertverksamhet. Musikalen Klas Klättermus fick i sista stund ställas in, likaså Musikveckan och Solistpriset sköts upp till hösten. Musikskolan har trots allt kunnat genomföra många framträdanden via livestreaming. Under Kulturveckan hölls åtta konserter som sågs/klickades av 12 500 personer. Under december bjöd Musikskolan på en handfull streamade julkonserter med orkestrar och ensembler och ttela sände Musikskolans luciatåg ut till allmänheten.

Den individuella undervisningen på Musikskolan har fortgått även under pandemin, men har periodvis genomförts digitalt. Orkestrar, ensembler, dansgrupper och teatergrupper har inte på samma sätt kunnat verka som vanligt utan fått anpassa sin verksamhet utifrån rådande restriktioner. Under senvåren användes Dalaborgsparken för utomhusundervisning för dessa grupper. I augusti genomfördes en corona-säkrad variant av det årliga återkommande sommarlägret med 110 barn väl utspridda i lokalerna.

Orkesterklassverksamheten i grundskolans årskurs 3 har löpt på enligt plan. Extra blåsinstrument köptes in för att undvika att flera elever skulle blåsa i samma instrument. Även eleverna på särskolan på Mariedal har haft orkesterklass och det har fått mycket positiv respons.

Musikskolan har under hösten bedrivit nya aktiviteter med hjälp av pengar från Kulturrådet. Det är framför allt olika former av öppen verksamhet på fritidshem i Brålanda, Skerrud, Öxnered, Onsjö och Granås.

2020 har inneburit ett utökat samarbete med Socialförvaltningen. Det är i form av en öppen verksamhet för något äldre barn med funktionsnedsättning som tillsammans med sina ledsagare besökt Musikskolan två gånger i veckan. Denna verksamhet gav ringar på vattnet i form av kompetensutveckling för Musikskolans personal genom metodstöd och föreläsningar om neuropsykiatriska diagnoser.

Intresset för teater har ökat och nu finns fyra grupper på Musikskolan. Man har också varit med i det regionala samarbetet ”Flätan” där professionella dramatiker skrivit pjäser speciellt för barnensembler. Premiären låter dock vänta på sig tills pandemiläget tillåter.

9.5 Ekonomisk redovisning

tkr	Årets budget	Utfall	Avvikelse mot budget	%
Övergripande och musikakademi	4 990	4 154	836	83%
Musikskola	15 335	15 473	-138	101%
Summa	**20 325**	**19 627**	**698**	**97%**

Musik har en budget på 20 325 tkr och redovisar ett utfall på 19 627 tkr vilket innebär ett överskott på 698 tkr.

Musikakademin redovisar ett överskott vilket främst beror på lägre kostnader för personal, Polstjärnepriset samt kursverksamhet, då Föreningen Nationellt Centrum för Musiktalanger (NCM), har tagit över en stor del av verksamheten. och bidrag till Old Ox (tidigare Aurora) har minskats i enlighet med avtal. Överskottet avser i sin helhet ordinarie verksamhet.

Musikskola redovisar ett underskott vilket främst beror på lägre intäkter. Intäkter för aktiviteter inom socialförvaltningens verksamheter så som kultur för äldre och försäljning av tjänster till

Kunskapsförbundet Väst har minskat. Under året har även elevavgifterna minskat och tidigare insatser inom skapande skola projekt har helt uteblivit. Musikskolan har inte fullt ut kunnat genomföra ordinarie aktiviteter för att locka nya elever till verksamheten på grund av coronapandemin, dock har vissa insatser skett vilka bedöms ha gett ett positivt resultat. Under juni mottogs besked om att ansökan till Statens Kulturråd godkänts, vilket innebär extra resurser för att utveckla verksamheten inom främst glesbygd och särskola. Projektet pågår fram till sommaren 2021. Redovisat underskott avser både ordinarie verksamhet och coronapandemin.

Vänersborgs kommun

Föreningsbidrag 2020

Bilaga till verksamhetsberättelse för kultur- och fritidsnämnden

Innehållsförteckning

1 Föreningsbidrag 2020 3

1.1 Lokalsubventioner 3

1.2 Bidragsformer 3

1.3 Utbetalda bidrag – ekonomiskt utfall 4

1.4 Antal redovisade medlemmar utifrån bidrag, ålder och kön – samtliga bidragsberättigade föreningar 6

2 Studieförbund 10

1 Föreningsbidrag 2020

Enligt kriterierna för föreningsbidrag ansvarar förvaltningen för att årligen sammanställa hur fördelningen av bidrag sett ut under föregående år samt återrapportera detta till kultur- och fritidsnämnden. Under 2020 fördelades det totalt sett ut 4 203 169 kronor i föreningsbidrag utifrån fastställda kriterier men också extra grundbidrag samt kommunalt aktivitetsstöd utifrån kommunfullmäktiges beslut 17 juni 2020 till 73 stycken föreningar. Föreningsbidragen är uppdelade i olika kategorier och olika verksamheter och det är därför svårt att jämföra dem emellan rent utifrån vilka ekonomiska bidrag som fördelas ut. För en helhetsbild bör man även ta i beaktande de andra ”dolda” bidrag som finns, exempelvis via subventionerade lokaler till idrottslivet. Det är inte heller möjligt att fullt ut redovisa ålder och kön bland medlemmar i de föreningar som beviljats bidrag eftersom detta inte varit en obligatorisk del i ansökan på alla bidragsformer.

Riktat verksamhetsbidrag och uppdragsbidrag såsom enstaka offentligt arrangemang betalas ut i förskott för verksamhet som planeras. Undantaget är 2 000 kr av det riktade verksamhetsbidraget för kulturföreningar som betalas ut efter deltagande på planeringsmöte, genomförd och redovisad aktivitet under kulturveckan. Förutom grundbidraget skiljer sig idrottsföreningarnas bidrag från de övriga eftersom det kommunala aktivitetsstödet erhålls i efterskott för redan genomförda aktiviteter. Coronapandemin har inneburit att mycket inte gått att genomföra som planerat under 2020. Under 2021 behövs dialog med föreningarna för uppföljning av hur bidragen faktiskt har och kommer att användas. Några kulturföreningar som inte sökt riktat verksamhetsbidrag har sökt bidrag för enstaka offentligt arrangemang.

1.1 Lokalsubventioner

Bidrag ska enligt kriterierna inte gå till lokalhyra men många har med det ändå i önskemål och beloppsmotivering. För idrottsföreningar finns dock olika typer av hyressubventioner. För ett flertal idrottsföreningars del utgör lokal- och anläggningsrelaterade bidrag och bidrag till spontanidrottsplats – motionsspår ytterligare bidrag utöver grundbidrag och kommunalt aktivitetsstöd. Utöver detta subventioneras hyreskostnaden för idrottsanläggningar, vilket ibland benämns som en form av dolt bidrag. Motsvarande lokalsubventioner finns inte för övriga föreningar. Kulturveckan erbjuder dock tillgång till Vänersborgs bibliotek, Folkets hus och Stora bio utan kostnad för föreningar

1.2 Bidragsformer

Under 2020 fanns följande bidragsformer upptagna i kriterierna:

1.2.1 Startbidrag

När en ny förening bildas har denna möjlighet att söka startbidrag vars särskilda uppgift är att främja start av nya föreningar. Startbidrag har under 2020 betalats ut till en förening.

1.2.2 Grundbidrag

Grundbidragets särskilda uppgift är att stötta föreningarna med en ekonomisk plattform som är lika för alla föreningar samt bidra till att skapa stabila grundförutsättningar för medlemmarna och de ideella ledarna att driva och utveckla ideella föreningar. Grundbidrag har under 2020 betalats ut till 73 stycken föreningar. Ett extra grundbidrag betalades i juni ut till de föreningar som beviljats grundbidrag i maj efter beslut om tillskott från kommunfullmäktige 2020-06-17 § 66. Grundbidrag ingår i totalbelopp/förening 2020.

1.2.3 Riktat verksamhetsbidrag

Syftet med det riktade verksamhetsbidraget är att bidra till att alla invånare ges likvärdiga möjligheter att ta del av arrangemang och/eller delta i föreningslivet. 47 stycken riktade verksamhetsbidrag beviljades under 2020. Bedömningen görs utifrån vad föreningen gjort föregående år och i förhållande

till övriga liknande föreningar. Konkreta behov ger större bidrag än diffusa önskemål utifrån ökade omkostnader. Bidraget har bland annat använts för att aktivera medlemmar, material till föreningars verksamhet, öppet hus och prova på-tillfällen, arvoden till föredragshållare och kulturutövare, medverkan under kulturveckorna och andra samverkanstillfällen inom kultur- och fritidsförvaltningen.

1.2.4 Kommunalt aktivitetsstöd

Det kommunala aktivitetsstödets särskilda uppgift är att främja aktivitet. Stödet har under 2020 betalats ut till 27 stycken föreningar. Aktiviteter under normalvåren 2019 ligger även till grund för aktivitetsstöd 2020 efter beslut från kommunfullmäktige 2020-06-17 § 66. Utifrån budget beräknas bidrag per sammankomst och deltagare 7-25 år. Det innebar under 2020 9 kr/sammankomst och 4 kr/deltagare.

1.2.5 Anläggningsbidrag

Syftet med anläggningsbidraget är att så långt som möjligt garantera god tillgång på ändamålsenliga lokaler och anläggningar inom Vänersborgs kommun. Två stycken anläggningsbidrag beviljades under 2020.

1.2.6 Bidrag till spontanidrottsplats – motionsspår

Syftet med bidraget är att stötta föreningar som erbjuder kommunens invånare tillgång till motionsspår i form av löpar- och skidspår. Tre bidrag beviljades under 2020.

1.2.7 Enstaka offentligt arrangemang

Syftet med bidraget är att stimulera till nytänkande och stärka föreningens arbete under pågående verksamhetsår. Tre stycken bidrag till enstaka offentligt arrangemang beviljades under 2020.

1.3 Utbetalda bidrag – ekonomiskt utfall

De verksamhetsrelaterade bidragen och grundbidragens fördelning mellan olika föreningskategorier:

Föreningskategori	Utbetalt bidrag
Studieförbund	1 260 000 kr
Idrott	1 818 169 kr
Kultur	680 000 kr
Funktionshinder	244 500 kr
Pensionär	172 500 kr
Idéburen	28 000 kr
Totalt	**4 203 169 kr**

De 10 föreningar som fått högst bidrag 2020:

Förening	Utbetalt bidrag
Studiefrämjandet	468 266 kr
Arbetarnas bildningsförbund	233 304 kr
Vänersborgs idrottsförening	207 577 kr
Vänersborgs fotbollsklubb	205 289 kr
Studieförbundet Vuxenskolan	203 646 kr
Innebandyklubben Vänersborg	145 412 kr
Vänersborgs hockey club	138 916 kr
Vänersborgs gymnastikförening	138 865 kr
Vänersborgs musikförening	138 000 kr
Wargöns idrottsklubb	134 888 kr

1.3.1 Enstaka offentligt arrangemang

Under 2020 innebar coronapandemin minskad medverkan av föreningar. Sex stycken kulturföreningar av 25 av de kulturföreningar som beviljats riktat verksamhetsbidrag deltog under kulturveckorna. Föreningarnas inrapporterade publikantal var 423.

Förening	Utbetalt bidrag
Handkraft ek. förening samordnar Älvkultur i tre kommuner	5 000 kr
Konstvandring i Dalsland	2 000 kr
Vänersborgs musikförening	8 000 kr
Totalt	**15 000 kr**

1.3.2 Kommunalt aktivitetsstöd och grundbidrag

Kommunalt aktivitetsstöd ges till idrottsföreningar som tillhör specialidrottsförbund anslutet till Riksidrottsförbundet där minst 10 aktiva medlemmar är 7-25 år gamla. Föreningar har också samma rättighet om de tillhör ett idrottsförbund med ett av Riksidrottsstyrelsen godkänt samarbetsavtal med specialidrottsförbund. I beloppet ingår även grundbidrag och anläggningsbidrag där det sökts.

Förening	Utbetalt bidrag
Vänersborgs idrottsförening	207 577 kr
Vänersborgs fotbollsklubb	205 289 kr
Innebandyklubben Vänersborg	145 412 kr
Vänersborgs gymnastikförening	138 865 kr
Vänersborgs hockey club	138 916 kr
Wargöns idrottsklubb	134 888 kr
Vänersborgs skidklubb	52 558 kr
Frändefors idrottsförening	73 588 kr
Orienteringsklubben Skogsvargarna	34 800 kr
Vänersborgs ryttarförening	80 317 kr
Brålanda idrottsförening	56 032 kr
Vänersborgs roddklubb	30 000 kr
Simklubben Vänersborg	45 152 kr
Föreningen GYM1	44 820 kr
Handbollsklubben Brätte	30 790 kr
Vänersborgs badmintonsällskap	38 326 kr
Idrottsföreningen kamraterna Vänersborg	89 398 kr
Idrottsföreningen Änglarna	36 492 kr
Vänersborgs rugbyklubb	9 517 kr
Konståkningsklubben Trollhättan-Vänersborg	13 574 kr
Vänersborgs budoklubb	26 624 kr
Vänersborgs tennisklubb	17 328 kr
Onsjö golfklubb	10 000 kr
Vänersborgs taekwondo Yoksa	10 000 kr
Vänersborgs scoutkår	15 227 kr
Skidklubben Granan	50 522 kr
Vänersborgs vattenskidklubb	4 786 kr
Hunnebergs KFUM scoutkår	36 367 kr
Vänersborgs segelsällskap	1 010 kr
Dalslands hästsportklubb	4 000 kr

Förening	Utbetalt bidrag
Ungdomsidrottsföreningen Viljan	4 000 kr
IF Friskis-Svettis Vänersborg	11 706 kr
Vänersborgs bågskytteklubb	4 000 kr
Vargön Vänersborgs badminton	6 283 kr
Totalt	1 818 169 kr

1.4 Antal redovisade medlemmar utifrån bidrag, ålder och kön – samtliga bidragsberättigade föreningar

Rapportering av ålder och könsfördelning har inte varit obligatorisk annat än för idrottsföreningar. Det har därför ofta tolkats som en fråga för idrottsföreningarna av föreningar med vuxna. Ledare har ibland lagts till medlemsantalet men bör rimligen oftast ingå i de unga och vuxnas åldersgrupper. I de fall där föreningar inte sökt grundbidrag finns ofta endast uppgifter om antal medlemmar totalt, i Vänersborg och andra kommuner. Eftersom bidrag inte ges för medlemmar från andra kommuner ska dessa inte detaljredovisas. Grundbidrag är inte åldersrelaterat utan beviljas för antalet medlemmar som är kommuninvånare för förening som är bidragsberättigad.

Totalt var 7 280 pojkar/män och 5 883 flickor/kvinnor medlemmar inom idrottsföreningar som sökt bidrag 2020.

Idrottsförening	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	Totalt pojkar	Totalt flickor	Totalt medlemmar	Utbetalt bidrag
Brålanda idrottsförening			114	76	18	13	132	89	221	56 032 kr
Dalslands hästsportklubb		3	5	49	15	66	20	118	138	4 000 kr
IF Friskis-Svettis Vänersborg			225	283	754	1 035	979	1 318	2 297	11 706 kr
Frändefors idrottsförening	14	10	91	43	125	88	230	141	371	73 588 kr
Föreningen Gym1			43	14	169	40	212	54	266	44 820 kr
Handbollsklubben Brätte			14	59	7	9	21	68	89	30 790 kr
Hunnebergs KFUM scoutkår			29	23	17	18	46	41	87	36 367 kr
Idrottsföreningen kamraterna Vänersborg	100	34	210	100	5		315	134	449	89 398 kr
Innebandyklubben Vänersborg	9	4	262	103	74	23	345	130	475	145 412 kr
IF Änglarna			39	15	65	28	104	43	147	36 492 kr
Konståkningsklubben Trollhättan-Vänersborg		26	32	177	17	28	49	231	280	13 574 kr
OK Skogsvargarna	4	4	37	29	149	95	190	128	318	34 800 kr
Onsjö golfklubb	1	2	215	46	967	409	1 183	457	1 640	10 000 kr
Simklubben Vänersborg	57	59	96	93			153	152	305	45 152 kr
Skidklubben Granan	8	10	110	71	152	129	270	210	480	50 522 kr
Ungdomsidrottsföreningen Viljan			12	12	18	6	30	18	48	4 000 kr
Wargöns idrottsklubb	4	2	214	100	95	44	313	146	459	134 888 kr
Vargön Vänersborgs badminton			17	5	44	8	61	13	74	6 283 kr
Vänersborgs badmintonsällskap			53	14	32	18	85	32	117	38 326 kr
Vänersborgs budoklubb		1	55	33	17	11	72	45	117	26 624 kr
Vänersborgs bågskytteklubb			15	9	29	8	44	17	61	4 000 kr
Vänersborgs fotbollsklubb	15	3	265	101	30	3	310	107	417	205 289 kr
Vänersborgs gymnastikförening	94	183	106	459	56	172	256	814	1 070	138 865 kr
Vänersborgs hockey club	24	6	234	29	162	73	420	108	528	138 916 kr

Idrottsförening	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	Totalt pojkar	Totalt flickor	Totalt medlemmar	Utbetalt bidrag
Vänersborgs idrottsförening	41	21	288	182	337	237	666	440	1 106	207 577 kr 2
Vänersborgs roddklubb									*Medlemmar okänt, anläggnings-bidrag*	30 000 kr
Vänersborgs rugbyklubb	8	5	82	42	40	26	130	73	203	9 517 kr
Vänersborgs ryttarförening	1	1	4	272	3	96	8	369	377	80 317 kr
Vänersborgs scoutkår	11	8	52	19	18	16	81	43	124	15 227 kr
Vänersborgs segelsällskap	2	1	21	16	88	42	111	59	170	1 010 kr
Vänersborgs skidklubb		3	40	38	126	59	166	100	266	52 558 kr
Vänersborgs taekwondo Yoksa	3	1	44	30	14	11	61	42	103	10 000 kr
Vänersborgs tennisklubb	5	3	68	52	81	46	154	101	255	17 328 kr
Vänersborgs vattenskidklubb	2		29	22	32	20	63	42	105	4 786 kr
Totalt (antal)	**403**	**390**	**3 121**	**2 616**	**3 756**	**2 877**	**7 280**	**5 883**	**13 165**	**1 818 169 kr**
Totalt (procentuellt)	**51%**	**49%**	**54%**	**46%**	**57%**	**43%**	**55%**	**45%**		

Förening (övriga)	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	26- år *(utan fördelning)*	Varav Vbg	Utbetalt bidrag
Vänersborgs musikförening					176	199		358	138 000 kr
Vänersborgs riksteaterförening							41	41	68 000 kr
Föreningsarkivet Vänersborg							*(155 aktiva föreningar)*		78 000 kr
Vänersborg-Södra Dals FUB	3	1	48	20	235	154		356	58 000 kr
Vänersborgs konstgrafiska verkstad					36	13		22	34 000 kr
Reumatikerförening i Vänersborg			3	9	49	198		259	40 000 kr
Åttersruds bygdegårdsförening					53	52		95	22 000 kr
Grupp av knoppar			117	44	7	10		170	18 000 kr
Hjärt/Lung Dal-Vänersborg							198	198	30 000 kr
SKPF pensionärerna avd 118							740	740	30 000 kr
SPF seniorerna Lilla Paris							662	662	30 000 kr
Trollhättan Vänersborgs spelklubb			98	12	27	3		109	10 000 kr
Björnligan					20	20		23	17 000 kr
Parkinson N:a Älvsborg-Bohuslän					189	211		112	35 000 kr
PRO Vargön							642	582	30 000 kr
Vargöns musikkår			5	33	10	5		45	22 000 kr
Gestad bygdegårdsförening			5	5	70	70		144	28 000 kr
PRO Vänersborg					200	285		485	20 000 kr
Vänersborgs stadsmusikkår			2	6	18	8		31	13 000 kr
Aktiva seniorer					137	320		457	20 000 kr
Vänerborgs idrottshistoriska förening					183	20		190	30 000 kr
Sivikens bygdegårdsförening							317	317	21 500 kr
Vänersborgs filmstudio					45	90		153	13 000 kr
Utanför ramarna kvinnoförening						57		57	14 000 kr
Vänersborgs teckenspråksförening							40	40	13 500 kr

Förening (övriga)	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	26- år *(utan fördelning)*	Varav Vbg	Utbetalt bidrag
Equmenia Vänersborg	3	2	16	18	8	9		47	14 000 kr
Equmenias musikkår							16	16	6 000 kr
Några målare					10	26		26	14 000 kr
Västergötlands dragspelsförbund			18	6	34	8		23	12 000 kr
Föreningen Norden Vänersborg			2	1	34	45		80	12 000 kr
SRF Vänersborg-Färgelanda							28	28	6 000 kr
Handkraft ek. förening för konstvandringen Älvkultur								Samord	5 000 kr
Astma- och allergiföreningen	4	4	10	12	21	32		83	9 000 kr
Dalslands gille i Vänersborg					20	50		51	7 000 kr
Blue Chain Vänersborg					80	20		100	12 000 kr
SPF Södra Dal							218	218	12 000 kr
Naturskyddsföreningen	2	1	42	53	252	328		678	10 000 kr
Ramnereds bygdegårdsförening	2	4	10	4	62	50		126	21 500 kr
Seniorernas hobbyslöjd							112	112	15 000 kr
Vänersborgs släktforskare							227	221	13 000 kr
Väne-Ryrs byalag	25	25	25	25	75	75		250	10 000 kr
Galleri 3					1	2		3	5 000 kr
IFS Fyrbodal				1	46	56		4	4 500 kr
Konstföreningen Vänersborgsgruppen					4	15		15	4 000 kr
Ekebro bygdegårdsförening	10	10	10	10	10	10		67	4 000 kr
Visions pensionärssektion Vänersborg							69	62	6 000 kr
Posten seniorerna					9	12		21	1 500 kr
Körföreningen Vänersborgs Par Bricole							50	43	3 000 kr
Vår bygd 1891					63	38		93	10 000 kr
Demensföreningen Trollhättan Vänersborg			7	2	57	71		38	4 000 kr
Frändefors hembygdsförening					56	47		94	4 000 kr
Frändefors PRO					30	43		73	4 000 kr
Frändefors Vi ungaklubb	1	4	4	13		8		27	4 000 kr
Hörselskadades förening i Vänersborg Trollhättan med omnejd					20	26		46	13 000 kr
Konstvandring i Dalsland								Samord	2 000 kr
Mag- och tarmföreningen i Fyrbodal				2	9	22		33	13 000 kr
Neuro Trollhättan Vänersborg			3	6	51	111		62	14 000 kr
Psoriasisförbundet Norra Älvsborg			1	4	74	89		35	4 000 kr
Vänersborgs pensionärsgymnastikförening					3	38		41	4 000 kr
Vävföreningen Skytteln					2	45		38	4 000 kr
Svenska och somaliska kulturföreningen								Startbid	2 000 kr
Ägglikören				1	10	31		14	3 000 kr
Afasiföreningen							28	8	500 kr

Förening (övriga)	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	26- år *(utan fördelning)*	Varav Vbg	Utbetalt bidrag
Totalt (antal)	**50**	**51**	**426**	**287**	**2 496**	**3 022**	**3 388**	**8 522**	**1 125 000 kr**

Medlemmar övriga föreningar*	0-6 år P	0-6 år F	7-25 år P	7-25 år F	26- P	26- F	Totalt pojkar	Totalt flickor	Totalt antal medlemmar
Totalt (antal)	50	51	426	287	2 496	3 022	2 972	3 360	6 332
Totalt (procentuellt)	50%	50%	60%	40%	45%	55%	47%	53%	

**Avser de fall där medlemsstatistiken rapporterats in i samband med ansökan. Är ej obligatoriskt och inarbetat först inför 2021, och tabellen visar därför inte en heltäckande bild av antal medlemmar i föreningarna.*

2 Studieförbund

För bidrag till studieförbund gäller särskilda bestämmelser i enlighet med kultur- och fritidsnämndens beslut 2015-03-23 § 31. Fördelningen av bidrag sker i dessa fall via Västra Götalands Bildningsförbunds fördelningsverktyg. Totalt sett har 1 260 000 kronor fördelats ut i stöd till tio stycken studieförbund utifrån fördelningsverktyget, se utfall nedan.

Fördelning av kommunbidrag i Vänersborg kommun 2020

Totalt kommunbidrag	**1 260 000 kr**
Därav för studiecirklar	882 000 kr
Därav för annan folkbildning	126 000 kr
Därav för kulturprogram	252 000 kr

	Studiecirkel		Annan folkbildningsverksamhet		Kultur	Summa bidrag
	Unika + funktionshindrade	Timmar	Unika + funktionshindrade	Timmar	Antal	
ABF	84 816 kr	82 116 kr	2 230 kr	3 092 kr	61 051 kr	**233 304 kr**
Bilda	28 649 kr	10 283 kr	3 460 kr	1 568 kr	4 519 kr	**48 479 kr**
FU	1 080 kr	1 922 kr	476 kr	109 kr	5 582 kr	**9 168 kr**
SFR	156 927 kr	159 029 kr	26 909 kr	35 554 kr	89 848 kr	**468 266 kr**
SV	70 311 kr	51 815 kr	8 232 kr	9 756 kr	63 532 kr	**203 646 kr**
NBV	20 728 kr	53 934 kr	361 kr	697 kr	709 kr	**76 429 kr**
Mbsk	39 399 kr	12 398 kr	13 413 kr	4 580 kr	3 278 kr	**73 069 kr**
Sensus	22 837 kr	7 330 kr	7 674 kr	7 644 kr	19 139 kr	**64 624 kr**
IR	15 070 kr	61 276 kr	82 kr	0 kr	354 kr	**76 783 kr**
KBV	1 183 kr	898 kr	164 kr	0 kr	3 987 kr	**6 232 kr**
Summa	441 000 kr	441 000 kr	63 000 kr	63 000 kr	252 000 kr	**1 260 000 kr**

Förklaring till förkortningarna: Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Bilda, Folkuniversitetet (FU), Studiefrämjandet (SFR), Studieförbundet Vuxenskolan (SV), Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Medborgarskolan (Mbsk), Sensus, Ibn Rushd (IR), Kulturens bildningsverksamhet (KBV).

Lokalt folkbildningssamråd (LFS) hålls fyra gånger per år mellan studieförbunden, ansvariga handläggare och politiker i Trollhättan och Vänersborg. På grund av pandemin har endast ett LFS hållits i februari 2020.

§ 18

Verksamhetsberättelse för socialnämnden 2020

SOC 2021/9

Beslut

1. Socialnämnden godkänner verksamhetsberättelse 2020 för socialnämnden med statistikbilaga och överlämnar redovisningen till kommunstyrelsen.

2. Socialnämnden överlämnar avsnittet gällande personal i verksamhetsberättelsen till personalkontoret som socialnämndens personalekonomiska redovisning för 2020.

Sammanfattning av ärendet

Varje kommunal nämnd ska enligt ekonomikontorets anvisningar sammanställa en verksamhetsberättelse för varje verksamhetsår.

Verksamhetsberättelsen är en betydligt mer omfattande redovisning jämfört med bokslut och årsredovisning. Verksamhetsberättelsen för 2020 redovisar ekonomiskt resultat och analys, verksamhetens utveckling och måluppfyllelse, personalstatistik, nyckeltal över verksamheterna samt framtidsutsikter.

Detta ärende innehåller de delar kring personalekonomisk redovisning som socialnämnden ska redovisa till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-02-09
- Verksamhetsberättelse socialnämnden 2020
- Statistikbilaga till verksamhetsberättelse

Sändlista

Kommunstyrelsen

2021-02-09 Dnr: SOC 2021/9

Handläggare
Anders Lundberg
anders.lundberg@vanersborg.se
0521-72 16 54

Mottagare
Socialnämnden

Verksamhetsberättelse och personalekonomisk redovisning för socialnämnden 2020

Förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner verksamhetsberättelse 2020 för socialnämnden med statistikbilaga och överlämnar redovisningen till kommunstyrelsen.

2. Socialnämnden överlämnar avsnittet gällande personal i verksamhetsberättelsen till personalkontoret som socialnämndens personalekonomiska redovisning för 2020.

Sammanfattning av ärendet

Varje kommunal nämnd ska enligt ekonomikontorets anvisningar sammanställa en verksamhetsberättelse för varje verksamhetsår.

Verksamhetsberättelsen är en betydligt mer omfattande redovisning jämfört med bokslut och årsredovisning. Verksamhetsberättelsen för 2020 redovisar ekonomiskt resultat och analys, verksamhetens utveckling och måluppfyllelse, personalstatistik, nyckeltal över verksamheterna samt framtidsutsikter.

Detta ärende innehåller de delar kring personalekonomisk redovisning som socialnämnden ska redovisa till kommunstyrelsen.

Karin Hallberg

Förvaltningschef

Bilagor

Verksamhetsberättelse 2020

Verksamhetsstatistik 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen

SOCIALNÄMNDEN

Ordförande: Dan Nyberg (S)
1:e vice ordförande: Henrik Harlitz (M)
2:e vice ordförande: Ann-Britth Fröjd (C)
Förvaltningschef: Karin Hallberg

ÅRETS VERKSAMHET

Sammanfattning gällande övergripande förändringar, målavstämning, ekonomi, kvalité och personal

Kommuninvånarnas behov är vägledande för utvecklingen av socialnämndens verksamheter. Utifrån detta utvecklar och anpassar vi verksamheten, så att organiseringen svarar upp mot de lagkrav som ställs på oss, kommuninvånarnas behov och deras rätt till insatser. Vi anpassar också verksamheten efter Kommunfullmäktiges budgetramar, övergripande vision och inriktningsmål, kommunstyrelsens förväntade resultat, socialnämndens förväntade resultat, samt förvaltningsledningens styrning och ledningsdokument med värdegrund och principer för chefsroll, stödroll, och medarbetare.

Förvaltningen har under 2020 fortsatt sett en påverkan utifrån beslut rörande andra huvudmäns organisering och uppdrag. Främst ser vi en påverkan gällande förändringarna som genomförts inom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt sjukvårdens omstrukturering till nära vård.

Förvaltningen leds av förvaltningschef som tillsammans med verksamhetschefer utgör förvaltningens ledningsgrupp. Socialförvaltningens ansvar omfattar både förebyggande verksamhet som individuellt inriktat stöd, vård och omsorg utifrån beslutade insatser. Även färdtjänst, riksfärdtjänst och serveringstillstånd återfanns inom ansvarsområdet under 2020.

2020 var socialförvaltningen indelad i sju verksamhetsinriktningar; **vård och omsorg särskilt boende (**VoO säbo), **vård och omsorghemtjänst** (VoO htj) **vård, stöd och utredning** (VSU), **individ- och familjeomsorg** (IFO), **personligt stöd och omsorg** (PSO), **arbete, sysselsättning och integration** (ASI) samt **administrativ inriktning**. Den senare utgör stabsfunktion inom förvaltningen och stödjer förvaltningschef, verksamhetschefer och enhetschefer i deras utförande av uppgifterna som följer uppdragen.

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) var fortsatt organiserad under förvaltningschef, vars uppgift är att bevaka så att socialförvaltningen efterlever en god och säker hälso- och sjukvård. MAS är i sitt uppdrag också ansvarig för att bevaka så att vi efterlever en god hälso- och sjukvård inom rehab. Förvaltningen har också organiserat en arbetsgrupp gällande kvalitetsarbetet inom förvaltningen, där MAS och utvecklingsledare för respektive verksamhetsinriktning ingår.

Nämndens ekonomiska resultat för året är ett överskott med 4,3 mnkr, detta motsvarar 0,4 % av nettobudgeten.

Pandemin

År 2020 blev ett år som vi kommer att minnas på många sätt både i socialförvaltningen och i samhället i stort utifrån att vi hanterat pandemin med allt vad det inneburit för vår förvaltnings olika delar. Vi har organiserat arbetet och våra rutiner utifrån de övergripande restriktioner, rekommendationer och övergripande riktlinjer som kommit från andra myndigheter och huvudmän. Utifrån detta har vi skapat lokala rutiner och anpassningar, vilka hela tiden setts över och reviderats efter behov.

I mars månad gick vi upp i så kallat stabsläge och byggde upp en struktur inom förvaltningen genom dagliga till veckovisa stabsmöten i förvaltningsledningen inklusive MAS, veckovisa gemensamma möten mellan verksamhetschefer, MAS och enhetschefer samt dagliga till veckovisa samverkansmöten med regionen i vårdsamverkan såväl regionalt som delregionalt. Denna struktur har hjälpt oss att hålla samman förvaltningen under året samt också möjliggjort informationsspridning mellan enheterna och förvaltningsledningen. Ett nära samarbete med samtliga förvaltningar inom kommunen har också skett.

Vi arbetade under tidig vår fram en omfallsplanering för att klara verksamheten och denna har reviderats under året utefter hur utvecklingen har sett ut. Vi har fått pausa insatser och verksamheter, pausa pågående processer, ställa om verksamhet till att utföras på annat sätt samt hantera ett stort personalbortfall som, framförallt under mars, april och maj månad, drabbade verksamheten.

Vi har under året granskats av tillsynsmyndigheter och kommer ta emot deras bedömningar, bemöta dessa och också skapa aktiviteter utifrån de förbättringsbehov som kommer fram. Vi har också under året genomfört egen uppföljning gällande basala hygienrutiner och skyddsutrustning samt genomfört personalenkät där temafrågorna för i år var kopplade till Corona.

Vi har som förvaltning en högre sjukfrånvaro jämfört med förra året, vilket bedöms härledas till Corona/Covid-19. Mycket arbete har lagts ner inom förvaltningen avseende att säkra arbetsmiljön, säkra verksamheten med skyddsutrustning där det ska finnas, säkra materialtillgång inom andra delar, anpassa verksamheten med digitala lösningar där det har gått att arbete på distans samt arbeta aktivt med risk- och konsekvensbeskrivningar på olika nivåer. Vi har också inom samtliga verksamhetsinriktningar arbetat hanterat känslor av oro och rädsla kopplat till viruset. Vi har i detta arbete samarbetat nära de fackliga förbunden.

I maj månad startade egentestverksamhet upp där samtliga medarbetare med symptom erbjuds att ta ett egentest för att utröna om Covid-19 positiv eller inte. I detta har vi samarbetat nära samhällsbyggnadsförvaltningen och Kommunstyrelseförvaltningen. Medarbetare från vår förvaltning har bemannat testboden och medarbetare från samhällsbyggnadsförvaltningen har transporterat testerna till enskild och till vårdcentral.

Utifrån att vi som verksamhet under stora delar av 2020 varit i stabsläge utifrån pandemin och att mycket arbete gått åt till att hantera denna har vi varit tvungna att skjuta fram olika utvecklingsprocesser då de inte varit möjliga att genomföra under året, som exempelvis implementering av välfärdsmetoder, påbörjat utvecklingsarbete inom verksamheterna samt implementering av medarbetarprinciper och värdegrund utifrån gemensam föreläsning med Torkild Sköld. De processer vi kunnat genomföra har vi genomfört på antingen ett anpassat sätt eller så som det var tänkt.

Pandemin har påverkat förvaltningen som helhet och dess samtliga delar. Utifrån den är 2020 ett mycket annorlunda år att följa upp, men som helhet bedöms att förvaltningen har ett gott resultat för året sett ur många synvinklar och har tillsammans inom förvaltningen, men också tillsammans med övriga förvaltningar tagit sig igenom året på ett bra sätt.

Förvaltningen

Den samlade bedömningen för året är att socialförvaltningens totala målgrupp med rätt till insatser har fortsatt att ökat i antal i flera av våra verksamhetsinriktningar. Behoven är också hos flera fortsatt komplexa och mångfasetterade.

Inför 2020 arbetade verksamheten fram flertalet åtgärdsanpassningar utifrån anpassning till beslutad budgetram och dessa har verksamheterna arbetat aktivt med för att förverkliga. Förvaltningen har minskat sina kostnader totalt under 2020, vilket tillsammans med statliga bidrag lett till ett positivt ekonomiskt resultat. Flertalet av de processer och aktiviteter som arbetades fram inför och i början av 2020 har till del varit svåra att fullt ut genomföra utifrån den rådande pandemin, varför arbetet kommer återupptas under 2021.

Inom äldreomsorgens särskilda boenden råder balans mellan utbud och efterfrågan sett i jämförelse med riket. På helår har väntetiden från beslut till dess förvaltningen kan erbjuda en plats på särskilt boende varit 24 dagar för somatisk plats respektive 22 dagar för plats med inriktning demens. Rikssnittet 2020 var enligt Kolada 64 dagar. Den genomsnittliga åldern när man flyttade in i ett särskilt boende var strax över 86 år. Den genomsnittliga boendetiden är cirka 1,5 år.

Förskjutning i ansvar för omvårdnad och hälso- och sjukvårdsinsatser från regionsjukvården till kommunen har fortsatt påverka hemtjänst, hemsjukvård och särskilt boende då vi tillsammans med övriga vårdgivare arbetar för att möjliggöra en nära vård. Detta resulterar i att mer avancerad omsorg och hälso- och sjukvård ges i det egna hemmet och på våra särskilda boenden av förvaltningens vårdbiträden, undersköterskor, sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster/fysioterapeuter. Förvaltningen utför också avancerad sjukhusanknuten ”hemsjukvård”. En rutin är under året framtagen i Fyrbodal och då inom vårdsamverkan där flera av de delar som förvaltningen efterfrågat behöver vara med nu är med. Samtal gällande finansiering behöver fortsatt arbetas med på ett övergripande plan.

Under 2020 har 1 335 (1 145, 2019) beslut fattats om hemtjänst i ordinärt boende. Under året har även 346 hemgångsbeslut fattats gällande enskilda som går hem till ordinärt boende efter en sjukhusvistelse. 383 har beviljats trygghetslarm (440, 2019), 74 (69, 2019) personer har beviljats deltagande vid dagverksamhet, 331 (314, 2019) nya beslut har tagits gällande korttidsvård. 146 (125, 2019) personer har beviljats särskilt boende, vilket är en ökning med 21 beslut. Utredningstiden för särskilt boende inom äldreomsorgen har i snitt varit 2–3 dagar.

Utbudet av boende inom Vänersborgs kommun för personer som har svårt att konkurrera på bostadsmarknaden är fortsatt litet. Det kan handla om personer som lever i hemlöshet, som har missbruksproblematik, socialpsykiatrisk problematik, nyanlända samt till viss del barnfamiljer har mycket svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Arbetet med moduler för ensamhushåll har startats sedan flertalet år tillbaka, men på grund av svårigheter för samhällsbyggnadsförvaltningen att hitta tomter som fullt ut godkänns och är anpassade har det än inte gått att genomföra enligt plan.

Antalet anmälningar kring barn och ungdomar har ökat något jämfört med tidigare år. Totalt inkom 1 904 anmälningar och ansökningar, en ökning med 4,4 % jämfört med 2019. Under 2020 inleddes utredningar på 33 % av alla inkomna anmälningar och ansökningar. Totalt genomfördes 574 utredningar kring barn och ungdomar, av dessa 574 utredningar hade 212 orsakskod ”våld”. Den absolut vanligaste orsaken till anmälan var att barn bevittnat våld eller misstänks ha varit utsatta för misshandel. Anmälningar gällande ungdomar (13-18 år) avseende missbruk av alkohol/narkotika ligger i nivå med 2019 efter att ha ökat kraftigt under perioden 2018-2019. Under 2020 inkom 59 anmälningar, 2019 inkom 60 anmälningar och 2018 inkom det 36 anmälningar.

När det gäller efterfrågan på bostad med särskild service LSS ser vi att den är fortsatt är stor. Vår största utmaning inom PSO är det fortsatta arbetet med att erbjuda alla Vänersborgare som har boendebeslut enligt LSS/SoL ett boende i Vänersborg. Verksamheten har lyckats i många fall under året men det har tillkommit andra personer under året där vi inte kunnat verkställa beslutet på hemmaplan. Så på helheten har vi ökat de externa placeringarna med några ytterligare under året. Målgruppen i sig är bred i sina behov men det mest framträdande under året är att det är unga vuxna med kognitiva funktionshinder med en samsjuklighetsproblematik som är i behov av en hållande lösning på hemmaplan.

En ny DUA-överenskommelse har tagits fram som inte bara innefattar Vänersborg och Arbetsförmedlingen, utan även kommunerna Trollhättan och Grästorp. Denna överenskommelse har ett tydligt fokus på de som uppbär försörjningsstöd och bidrar till att Arbetsförmedlingen i hög grad ställer sina resurser till förfogande. Överenskommelsen kommer utgöra ”spelplanen” för den kommunala arbetsmarknadsverksamheten för lång tid framåt. Arbetet med att ta fram denna överenskommelse leddes av AME i Vänersborg.

Under 2019 förändrades förutsättningarna drastiskt inom det arbetsmarknadspolitiska området vilket påverkade arbetsmarknadsenhetens verksamhet. Arbetsförmedlingens uppdrag och organisation begränsades avsevärt. För att hantera det ”tomrum” som Arbetsförmedlingen lämnade efter sig och med det stora behov som fanns hos målgruppen försörjningsstödstagare, så valde arbetsmarknadsenheten att ”kliva fram” och i hög grad ta över ansvaret för individens planering och matchning mot insats. Detta arbete har fortsatt under 2020.

Under 2019 skedde en drastisk minskning av det kommunala flyktingmottagandet och denna har fortsatt under 2020. Verksamheten har framåt arbetsinsatser att göra för att stödja och rusta de personer som kommit tidigare med mindre ekonomiska resurser från den statliga schablonersättningen. Detta kommer påverka verksamheten ekonomiskt från 2021. Åtgärder och anpassningar har genomförts inom ASI under 2020 för att organisera sig utifrån budgetmedel samt också utifrån att stärka arbetet med att hjälpa personer vidare till egen försörjning. Den myndighetsutövning avseende ensamkommande barn och unga respektive försörjningsstöd som tidigare organiserats inom ASI har under hösten överförts till Individ- och familjeomsorgen.

Nedan följer socialförvaltningens övergripande verksamhetsberättelse för år 2020 med fokus på målavstämning, ekonomi, personal, verksamhet, hållbart arbetsliv, kvalitetsledning samt framtidsutsikter och avseende detta i en närmare beskrivning för varje verksamhetsinriktning.

Övergripande kvalitetsanalys

Nedan beskrivs en övergripande sammanställning av inkomna uppgifter under 2020 gällande kvalitet.

Avvikelser

	2017	2018	2019	2020	TREND
Fall	1224	1253	1238	931	
Läkemedel	786	818	1122	970	
Medicintekniska produkter	31	31	39	24	
Vårdkedjeproblematik	19	23	39	41	
Vårdtagare / brukarfrågor	479	406	427	509	
Smitta				5	
Summa	2539	2531	2865	2480	

Förvaltningen ser inga stora förändringar av totala antalet avvikelser från föregående år. Däremot har förändringar skett mellan de olika kategorierna. Vi kan se en minskning av fall på helheten. Här kommer en djupare analys att göras. I rutinen för avvikelsehantering står det att fall hos personer som har en aktuell handlingsplan för fall inte ska registreras i avvikelsesystemat. Handlingsplaner för fall ligger inom hemtjänsten och säbo i systemet senior alert. Detta system har inte alla professioner tillgång till och det finns inte ansvars fördelat i rutinen vem som ska kontrollera detta. Det är mycket troligt att fall som inte ska bli registrerade blir registrerade.

Läkemedelsavvikelserna har minskat men vid en närmare analys av kategorin vårdtagare- /brukarfrågor ligger det en stor andel avvikelser gällande det digitala signeringssystemet MCSS. Vanligaste avvikelsen inom kategorin läkemedelsavvikelser är utebliven dos, insats ej utförd och övrigt. En djupare analys behöver göras för att svara på hur vi kan minska denna typ av avvikelse och om det nya signeringssystemet MCSS kan hjälpa till som verktyg i detta arbete.

Synpunkter och Klagomål

Totalt har det under året inkommit 120 Synpunkter och klagomål till förvaltningen. 2019 inkom 133 st. Inom kategorin beröm är det framförallt bemötande och yrkeskunnande man berömmer och gällande missnöje är det yrkeskunnande, bemötande och kategorin övrigt som dominerar.

Socialförvaltningen		Tillgänglighet	Yrkeskunnande	Bemötande	Information	Politiskt ärende	Övrigt	Färdtjänst	**Summa**	**Andel**	Antal personer	Synpunkter Avvikelse-systemet
	Beröm	5	7	13	1	1	6	1	**34**	**20%**		
	Förslag	1	1	1	0	0	6	0	**9**	**5%**		
	Missnöje	8	38	32	0	5	41	4	**128**	**75%**		
	Summa	**14**	**46**	**46**	**1**	**6**	**53**	**5**	**171**	**100%**	**120**	**8**
	Andel	**8%**	**27%**	**27%**	**1%**	**4%**	**31%**	**3%**	**100%**			

Lex Sarah

Inkomna lex Sarah 2020 var 44 st. varav 2 har bedömts vara allvarligt missförhållande och skickats till IVO. Det är en minskning av antalet lex Sarah med 15 st. från föregående år.

Fördelning av Lex Sarah/verksamhet

	VoO	PSO	VSU	ASI	IFO	Adm
2019	37	6		1	15	
2020	2HT 17 Säbo	12			7	8

Andel Lex Sarah /kategori av missförhållande

Fysiskt/sexuellt övergrepp (mellan brukare)	11%
Brister i rättssäkerhet	43%
Brister i bemötande	14%
Brister i utförande av insats	30%
Brister i fysisk miljö	2%
Ekonomiskt övergrepp	11%
Fysiskt övergrepp (personal brukare)	2%
Övrigt	7%

Lex Sarah inom VoO särskilt boende har minskat med ca 40%, PSO har fördubblat sina och IFO halverat. Inom PSO kan man se att flera inkomna rapporter vid analys av utredare inte bedömts som Lex Sarah. Här finns ett behov av kompetensutveckling inom området.

Att antalet lex Sarah minskat är positivt, dock behöver verksamheten vara uppmärksam på att några av avvikelserna skulle kunna vara en lex Sarah.

Brukarundersökningar

Brukarundersökningar har presenterats inom respektive verksamhetsområde. Det man övergripande kan lyfta fram är att vi har en generell nöjdhet med insatser och bemötande inom verksamheterna säbo och hemtjänst. Inom områdena daglig verksamhet, ASI, och inom PSO är män mer nöjda än kvinnor med det stöd vi ger. Detta behöver analyseras och utvärderas.

Inom IFO ser vi i år en hög svarsfrekvens i jämförelse med övriga kommuner. Det har också varit färre kommuner som deltagit i årets brukarundersökning, 121 kommuner i jämförelse med 2019 då 132 kommuner deltog. En orsak till lägre deltagande i år kan vara den pågående Coronapandemin. Totalt inom IFO svarade 88 % att de var nöjda med det stöd de fått från socialtjänsten.

Kvalitetsregister

Utifrån 2019 resultat i våra kvalitetsregister senior alert och palliativregistret finns flera indikationer inom olika områden på att vi har en negativ trend gentemot målvärdet. 2020 års resultat behöver tas fram och därefter en djupare analys av kompetensbehov. Områdena är framförallt fallprevention, nutrition och trycksår.

Egenkontroller

Vi ser att en övergripande analys är svår att göra då vi än inte har ett gemensamt dokumentationsverktyg. Egenkontroller av samma kategori utförs inte alltid på samma sätt inom förvaltningen, vilket försvårar sammanställning och analys. Under 2021 kommer Stratsys införas som kvalitetsledningssystem för uppföljning och dokumentation av egenkontroller vilket kommer att kvalitetssäkra både egenkontrollerna och analyserna framåt.

Kvalitetsvinster utifrån arbetet med uppbyggnaden av ledningssystemet i förvaltningen

Under året har förvaltningen fortsatt det övergripande arbetet med processkartläggning avseende vårt systematiska kvalitetsarbete, enligt SOSFS 2011:9. I detta system samlas förvaltningens processer och rutiner vilket kommer leda till att det blir enklare och tydliga för chefer att följa upp och analysera verksamheten i dessa delar.

Av verksamhetens 40 identifierade huvudprocesser har 33 kartlagts under 2020. Verksamhetens stödprocesser kommer att kartläggas under 2021. Under arbetet med kvalitetsledningssystemet har verksamheten upptäkt kvalitetsvinster som inte var det primära syftet med arbetet.

Vi har upptäckt att det i kartläggningsgrupperna och deras respektive verksamheter har blivit ett ökat fokus på kvalitetsfrågor på alla nivåer. Detta genom att vi tydliggjort verksamhetens process och på så sätt fått fatt i gamla mönster. Under processkartläggningarna har man ibland ifrågasatt sina arbetssätt,

varför vissa arbetsmoment utförs och om dessa ska fortsätta att utföras. På så vis har processkartläggningarna också resulterat i verksamhetsutveckling på olika plan.

Vi ser också en vilja till större samsyn och fördelar med kvalitetssäkring genom att likställa vissa processer. Detta ger i sin tur en större förståelse för varandras verksamheter och ökad samverkan. I vissa verksamheter kan det också, genom processkartläggningen, bli enklare för chefer att skapa förståelse för processerna som ett ledningssystem där det lättare kan tydliggöras hur riskbedömningar kan göras samt hur och varför vissa egenkontroller behöver utföras.

Inom verksamhetsområdena kan vi också se ett ökat arbete kring uppföljning och systematiskt förbättringsarbete startat.

Målavstämning

Kommungemensamma mål och resultat
De kommungemensamma inriktningsmålen gällande områdena invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling samt medarbetare lyftes in i socialnämndens resurs och aktivitetsplan (RA-plan) för 2020. Beslutade inriktningsmål och förväntade resultat har implementerats inom de delar av verksamheten där de är aktuella. Genom detta har socialnämnden bidragit till förverkligandet av kommunens vision och målsättningar. Nedan följer en övergripande redovisning över måluppfyllelse 2020.

Socialnämndens mål och resultat
Följande redovisas socialnämndens förväntade resultat, där ovanstående kommungemensamma inriktningsmål ingår. Varje område är specificerat i ett antal inriktningsmål och förväntade resultat där fokus i förvaltningens verksamhetsberättelse är på de förväntade resultat som socialnämnden gett förvaltningen.

1. Område invånare

Inriktningsmål:
- *Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet*
- *Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv*
- *Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses*
- *Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar*

Förväntade resultat:
- *Kvalitén på nämndens verksamhet ska vara minst rikssnitt i nationella jämförelser*
- *Den procentuella andelen hushåll som uppbär försörjningsstöd hos IFO minskar*

Resultatavstämning
Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Kvalitén på nämndens verksamhet ska vara minst rikssnitt i nationella jämförelser

Uppnås
Kontinuerligt arbete pågår inom förvaltningen för att säkerställa kvalitén gällande rättssäkerhet, utförande av insatser, dokumentation, samverkan och metodutveckling. Intern- som egenkontroller avseende myndighetsutövning och utförande i verkställighet genomförs med regelbundenhet för att få fram analysmaterial att arbeta vidare från. Lex Sarah- och lex Maria-utredningar genomförs då misstanke om missförhållanden eller vårdskada har uppmärksammats. Synpunkts- och klagomålsrutinen efterlevs inom förvaltningen. Förvaltningen har således följt upp verksamheten genom dels egna undersökningar och genom medverkan i nationella undersökningar och register.

Förvaltningen får goda resultat i övergripande brukarundersökningar som genomförts och ligger i det övergripande mätningarna på rikssnitt alternativt över rikssnitt. I de underliggande delarna i undersökningarna där verksamheten inte når rikssnitt finns framtagna handlingsplaner fram för att genom aktivite-

ter nå ett förbättrat resultat. Förvaltningsledningen har lämnat ett uppdrag till medarbetare att se över hur förvaltningen hanterar all statistikredovisning då det uppmärksammats vissa svårigheter med nuvarande statisk för att göra fullt ut korrekta jämförelser. Det pågår också ett arbete på uppdrag av förvaltningsledningen gällande verksamhetsstöd i det systematiska kvalitetsarbetet och i det uppbyggnad av ett ledningssystem. Rutin för det systematiska kvalitetsarbetet är framtagen sedan tidigare.

Pandemin har tagit mycket kraft från verksamhetens utvecklingsarbete, vilket kan komma att påverka kommande kvalitetsresultat men verksamheten har en plan för åtgärder framåt.

Den procentuella andelen hushåll som uppbär försörjningsstöd hos IFO minskar

Uppnås inte

Försörjningsstödet har fortsatt öka under 2020 både vad gäller kostnader och antal hushåll. Positivt är dock att vi från oktober månad ser att ökningen minskat och tycks ha stabiliserat sig något.
Prognoser inom detta område är vanligtvis mycket svåra att genomföra, det som ytterligare försvårar i nuläget är den fortsatt pågående pandemin. Utvecklingsarbete sker kontinuerligt i de två huvudspåren, självförsörjning via arbete och självförsörjning via socialförsäkringssystemet.

Försörjningsstöd identifierar brukare som ev. skulle kunna ha rätt till andra ersättningar. T.ex. vid hög ohälsa utreds alltid om de kan ha möjlighet till ersättning från Fk. Ofta är orsaken till avslag att arbetsförmågan ej är tillräckligt prövad och då har vi behov av prövning via AME i detta syfte, vilket vi under året haft låg tillgång till.

Under året har det påbörjats ett intensifierat arbete med unga upp till 29 år som skulle kunna ha rätt till aktivitetsersättning på grund av funktionsnedsättning. Detta var en målgrupp som ökade på grund av Fk´s hårdare tillämpning av regelverket. Detta intensifierade arbete resulterade i att flera unga fick aktivitetsersättningar via Fk som ledde till självförsörjning.

Innan pandemiutbrottet intensifierades också arbetet med att möta brukare ännu oftare i syfte att stödja och motivera, men efter vårens pandemiutbrott begränsades möjligheterna till detta.

I september 2020 startades en ny insats i samverkan upp via samordningsförbundet; "ÅKA-modellen" där försörjningsstöd har utlånad personal. AME är projektägare. Ett arbetsrehabteam har tillsatts och den 1/9 påbörjade de arbetet med att skapa struktur och rutiner för verksamheten. Dit remitteras brukare som har behov av återhämtning, stöd och insatser i sin arbetslivsinriktade rehabilitering.

Utifrån 2019 års resultat i Kolada hade AME målsättningen för år 2020 att andelen som efter avslut i AME som går ut i arbete ska öka till 30 % och andelen som går vidare till studier ska öka till 15 %. Omvandlat till personer var målet att 100 personer skulle gå ut i arbete under 2020. Vid årsskiftet beräknas 94 personer fått arbete och därmed brutit sitt beroende av försörjningsstöd. Detta får ses som ett gott resultat under pandemin. Nedgång i konjunkturen, stigande arbetslöshet och minskad lokal närvaro från AF gör att det finns behov av massiva arbetsmarknadsinsatser. Ett led i detta är tecknandet av en ny DUA-överenskommelse i samarbete med Trollhättan och Grästorps kommuner. Målgruppen är personer som uppbär försörjningsstöd och som är inskrivna på AF. Målsättningen var att sex "jobbspår" skulle ha startat eller vara under förberedelse under 2020. I dagsläget finns det fem ”jobbspår”.

Den analys IFO och ASI gör efter året avseende orsak till det ökade antalet hushåll och därpå följd kostnad är ökat antal utrikesfödda hushåll i behov av och med rätt till försörjningsstöd. De utrikesfödda har ökat i större omfattning än de inrikesfödda. Utifrån det tvingas kommunen att hitta strategier för att möta det behov av etableringsinsatser hos målgruppen som AF inte tillgodosett under de första två åren. En sådan strategi/åtgärd är att bilda en särskild etableringsenhet inom AME med stöd av den ramökning nämnden tillgodosågs inför 2021. IFO och ASI samarbetar nära utifrån myndighetsutövning och utförande av insatser.

2. Område Samhällsutveckling

Inriktningsmål:

- *Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism*
- *Fler attraktiva och energieffektiva boenden i hela kommunen*
- *Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen*
- *Det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen*

Förväntade resultat:

- *Boendebehov för särskilt boende ska tillgodoses inom skälig tid, 30 dagar för äldreboende och 180 dagar inom omsorgen för LSS-boende*

Resultatavstämning

Boendebehov för särskilt boende ska tillgodoses inom skälig tid, 30 dagar för äldreboende och 180 dagar inom omsorgen för LSS-boende

Uppnås

Snittet för väntetid gällande boendeplatser för äldre med somatisk inriktning var 24 dagar och väntetiden för boendeplatser med demensinriktning var 22 dagar inom förvaltningen enligt nyckeltalsstatistik på helår. Enligt Koladas mätning första halvåret 2020 hade vi ett snitt på 34 dagar och rikssnittet var 64 dagar. Inom LSS har vi enligt Kolada en väntetid på 82 dagar i snitt jmf med rikssnitt som är 163 dagar. Analysen som görs utifrån det är att Vänersborg väl klarar målet relaterat till det förväntade resultatet som jämfört i riket.

Som ett led i att stärka ett förebyggande och rehabiliterande förhållningssätt för att senarelägga mer omfattande insatser inom vård och omsorg samarbetar hemtjänsten nära Kommunrehab i utbildningssatsningar för undersköterskorna. Det rehabiliterande förhållningssättet ska genomsyra hur insatserna ska genomföras. Samordningsteamen är en central och viktig förutsättning för att verksamheten ska klara komplexa vårdsituationer och demensutbildningar har genomförts i hemtjänsten för att öka möjligheten att personer med kognitiv svikt ska kunna vara trygga och bo kvar i sitt egna boende.

3. Område ekonomi

Inriktningsmål

- *Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem*
- *Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt*
- *Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar*

Förväntade resultat:

- *God ekonomisk hushållning inom givna resurser genom effektivare och tätare uppföljningar av verksamhet, budget och personal*
- *Ökat fokus gällande analys av våra verksamheters resultat i relation till andra kommuner*
- *Förvaltningen ska utforma smarta och effektiva samarbetsformer med övriga förvaltningar i kommunen*

Resultatavstämning

God ekonomisk hushållning inom givna resurser genom effektivare och tätare uppföljningar av verksamhet, budget och personal

Uppnås

Samtliga chefer inom förvaltningen har ett tätt samarbete med ekonom gällande uppföljning, prognos och analys av sin verksamhets resultat. Det förväntade resultatet bedöms som uppfyllt då förvaltningen som helhet redovisar ett överskott. God kontroll och ekonomisk hushållning genomsyrar allt arbete och förvaltningen har under 2020 fortsatt arbeta inom alla led med att genomföra budgetanpassande åtgärder. Dessa processer har dock försvårats utifrån pandemin så processerna behöver fortgå under 2021. Förvaltningen har genomfört olika genomlysningar och översyner av verksamhet och utifrån analyser av det skapat handlingsplaner för vidare arbete. Det ekonomiska resultatet bedöms vara en kombination av att vi ser resultat av åtgärdsanpassningar, att vi erhållit statsbidrag avseende sjuklön som till del är högre än de kostnader vi haft samt att vi utifrån redovisningsregler resultatfört flyktingschablon utöver faktiska kostnader.

Ökat fokus gällande analys av våra verksamheters resultat i relation till andra kommuner

Uppnås

Dialog, analyser och uppföljningar av våra olika verksamheter sker kontinuerligt med andra kommuner via bl.a. FoU Fyrbodal, i de nätverksträffar som verksamhetschefer och förvaltningschef deltar i, via Kkik, Kolada, öppna jämförelser och brukarundersökningar. Förvaltningen har under året stärkt sin omvärldsbevakning i flertalet frågor. Studiebesök har genomförts i andra kommuner i syfte att få inspiration och också möjlighet till närmare jämförelse kring metodarbete. ASI kommer under 2021 arbeta med att få systematik i uppföljningen av de olika verksamhetsinriktningarna och sätta detta i relation till jämförbara kommuner. Extern genomlysning av myndighetsutövning och hemtjänst inom äldreomsorg har genomförts och utifrån analyserna i den har handlingsplaner upprättats. Förvaltningens stödroller inom administrativa avdelningen har än mer utvecklat sitt arbete gällande analys i samarbete med verksamheterna och ska genom det stödja cheferna än mer i det strategiska planerings- och utvecklingsarbetet. Processkartläggning sker inom verksamhetsinriktningarna och förvaltningsledningen har beslutat om gemensamt verksamhetssystem för uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet. Detta kommer implementeras under 2021.

Förvaltningen ska utforma smarta och effektiva samarbetsformer med övriga förvaltningar i kommunen

Uppnås delvis

Socialförvaltningen har ett nära samarbete med andra förvaltningar i kommunen. Samverkan finns med KS-förvaltning inom flera områden och detta samarbete har utökats under året kring gemensamma områden, vilket bedöms som positivt för helheten. Samarbetet har fortsatt utvecklats under året med samhällsbyggnadsförvaltningen då serviceenheten utifrån upparbetat avtal sedan i maj utför beviljad insats städ i hemtjänsten. Förvaltningen har också utvecklat samarbetet med samhällsbyggnadsförvaltningen gällande deras handläggning av bostadsanpassning vilket vid analyser ha gett gott resultat. Behov av fortsatt nära samarbete med KS och övriga förvaltningar bedöms finnas inom områdena integration, arbetsmarknad, IT-säkerhet och utveckling av digitaliseringsfrågor.

AME har under året startat upp "Remöblera". En verksamhet som syftar till att arbeta med återvinning av kommunens möbler, där man har arbetat fram en process för att erbjuda kommunen ett omhändertagande av kvalitetsmöbler. Verksamheten är eftertraktad och har under året blivit påverkad av Covid-19 såtillvida att verksamheten under en period fick ställa om för att tillverka skyddsutrustning.

Det finns ett väl utvecklat samarbete mellan förvaltningarna i flera frågor och under pandemin har samarbetat stärkts än mer varför bedömning görs att målet nås.

4. Område Verksamhetsutveckling

Inriktningsmål:

- *Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas*
- *Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla*

Förväntat resultat:

- *Stärka metodutveckling gällande digitalisering och välfärdsteknik under mandatperioden, i syfte att tekniken kompletterar medarbetarnas insatser*

Resultatavstämning

Förvaltningen ska utforma smarta och effektiva samarbetsformer med övriga förvaltningar i kommunen

Uppnås delvis

Inom förvaltningen har ett aktivt arbete skett gällande denna metodutveckling. Den av förvaltningsledningen tillsatta arbetsgruppen har arbetat fram strategi och handlingsplan avseende digitalisering och välfärdsteknik vilken har antagits av ledningen. Till detta har en implementeringsplan arbetats fram. Flertalet verksamhetsinriktningar har skapat sina handlingsplaner. Arbetet med implementering av alla de verktyg som låg i plan att införa under 2020 har försvårats utifrån pandemin, men vi har trots detta arbetat in flertalet metoder i verksamheten såsom digitala signeringslistor, implementering av nytt digitalt planeringssystem och byte till nya digitala lås inom hemtjänsten. Det modernare verktyget möjliggör dokumentation i mobilen samt att medarbetarna även kan se genomförandeplanen i mobilen vilket underlättar i arbetet. Under året har möjligheten att söka försörjningsstöd via e-tjänst startats upp och målet för 2020 var att 50 % av ansökningarna skulle ske digitalt vilket vi nått då digitala ansökningar ligger sta-

bilt på 60 %. Processkartläggning pågår inom samtliga verksamhetsinriktningar kopplat till införandet av ett gemensamt ledningssystem för uppföljning av kvalité.

5. Område Medarbetare

Inriktningsmål:

- *Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare*

Förväntat resultat:

- *Totala sjukfrånvaron ska uppgå till max 8,0 procent*
- *Korttidsfrånvaron ska minska med 30 procent i alla verksamhetsinriktningar*
- *Fler medarbetare upplever ett hållbart arbetsliv*

Resultatavstämning

Totala sjukfrånvaron ska uppgå till max 8,0 procent

Uppnås inte

Sjukskrivningarna för perioden januari - november lig-ger för förvaltningen exkl. bemanningen totalt på12,84 % jmf 2019 var den totala sjukfrånvaron 10,04 %. Av förvaltningens sju verksamhetsinriktningar har en inriktning en sjukfrånvaro understigande 8,0 %, övriga har högre vilket med stor sannolikhet bedöms härledas till pandemin. Inom samtliga verksamhetsinriktningar har man under året arbetat med fysiska arbetsmiljöfrågor, psykosocial arbetsmiljö, dialog kring hälsa och riskfaktorer samt med sjuk- och rehabprocess i samarbete med personalspecialister. Stort fokus har under året handlat om frågor kopplade till pandemin och verk-samheten har aktivt arbetat för att möta och tillgodose behoven. Arbetet med att sänka sjukfrånvaron bedöms starkt försvårats av pandemin

Korttidsfrånvaron ska minska med 30 procent i alla verksamhetsinriktningar

Uppnås inte

Korttidsfrånvaron för perioden januari - november ligger för förvaltningen på 4.52 % jmf med 3,0 % samma period förra året, vilket till mycket stor del är orsakad av pandemin. Förvaltningen hade en mycket hög korttidssjukfrånvaro under våren med en nedgång under sommaren, men som tog fart under hösten igen. Förvaltningen har trots detta löst uppdraget på ett bra sätt och har kunnat upprätthålla en god verksamhet för våra brukare. Några enheter inom förvaltningen har en låg korttidsfrånvaro oaktat pandemin men förvaltningen som helhet når inte målet.

Fler medarbetare upplever ett hållbart arbetsliv

Uppnås

I november genomfördes personalenkät inom kommunen och utifrån det övergripande resultatet för förvaltningen ses höga siffror gällande frågorna avseende hållbart medarbetarindex. Detta bedöms visa att medarbetare inom förvaltningen i stor utsträckning upplever ett hållbart arbetsliv och då mellan cirka 70-80%. På frågan om man kan rekommendera sin arbetsplats till andra har resultatet ökat jmf med föregående mätning, vilket ses som positivt. Enskilda mätningar som genomförts inom verksamhetsinriktningar visar också positiva resultat. Året har särskilt utmanat oss utifrån pandemin och vår sjukfrånvaro är högre jmf med tidigare år och den analys förvaltningen gör är att det är relaterat till pandemin. Flertalet processer för att arbeta med att sänka sjukfrånvaron har varit svårare att genomföra under året men verksamheterna har ändock arbetat aktivt med organisatorisk och social arbetsmiljö, att lägga tillrätta basala hygienrutiner, tillse skyddsutrustning där det ska användas, arbeta för att minska oro och stress kopplat till pandemin samt följt de ordinarie rutinerna gällande systematiskt arbetsmiljöarbete. Hållbara scheman har varit svårare att genomföra under året men vi har genomfört projekt gällande införande avseende 11 timmars vila inom några enheter och medarbetare påtalar att de ser en positiv effekt. Detta tas nu vidare för genomförande inom fler enheter. Fyra av sju verksamhetsinriktningar bedömer måluppfyllelse och tre bedömer att målet nås delvis. Utifrån det och de resultat som visas i den övergripande personalenkäten bedöms målet nås för året.

Ekonomi
Analys av årets ekonomiska resultat, förvaltningsövergripande

Resultaträkning, mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Statsbidrag	140,2	110,6	125,8	41,3
Övriga intäkter	262,4	224,9	203,2	-16,2
Summa intäkter	**402,6**	**335,5**	**329,0**	**25,1**
Personalkostnader	910,7	865,0	847,1	5,2
Omkostnader	502,5	496,1	485,4	-25,5
Avskrivning/internränta	4,9	5,0	5,4	-0,5
Summa kostnader	**1 418,1**	**1 366,1**	**1 337,9**	**-20,8**
Nettokostnader	**1 015,5**	**1 030,6**	**1 008,9**	**4,3**
Nettobudget	**990,3**	**1 000,4**	**1 013,2**	
Årets resultat	**-25,2**	**-30,2**	**4,3**	**4,3**

Årets resultat visade överskott med 4,3 mnkr, detta motsvarar 0,4 % av nettobudgeten. Intäkterna minskade med 1,9 %. Statsbidragen ökade med 15,2 mnkr främst beroende på statsbidrag kopplat till Covid-19 såsom ersättning för sjuklönekostnader samt ersättning för merkostnader inom hälso- och sjukvårdsområdet. Övriga intäkter minskade 21,7 mnkr och beror till största del på minskad produktionsersättning inom hemtjänsten där motsvarande minskning av omkostnaderna också skett. Minskningen i sig beror på färre vårdtagare och utförda vårdtagartimmar än föregående år. Personalkostnaderna minskade med 2,1 %, personalkostnaderna är lägre främst inom hemtjänst och särskilda boenden men även inom ASI. Omkostnaderna minskade med 2,1 %, kostnaderna ökade för hyror (framtida ombyggnation av Lunddala), försörjningsstöd samt skyddsmaterial och andra inköp kopplade till Covid-19. Kostnaderna minskade främst för placeringar inom IFO. Nettokostnadsminskningen var 2,1 %.

Resultat per Anslagsbindningsnivå, mnkr	2018	2019	2020
Nämnd och administration	2,2	0,1	25,2
Äldreomsorg	-13,7	-9,5	-3,5
Individ och familjeomsorg	-2,1	-13,4	-29,1
Omsorg om funktionshindrade	-12,5	-7,9	-1,5
Arbete, sysselsättning och integra-	0,9	0,5	13,2
Årets resultat	**-25,2**	**-30,2**	**4,3**

Årets resultat och kommentarer per anslagsbindningsnivå kommer nedan under de olika verksamhetsområdena.

Investeringar inom förvaltningen

2020, tkr	Budget	Årets resultat	Budget-Differens
Nämnd och administration	3 500	56	3 444
Äldreomsorg	4 500	1 983	2 517
Individ- och familjeomsorg	500	121	379
Omsorg om funktionshindrade	500	872	-372
Arbete sysselsättning och integration	300	234	66
Summa	**9 300**	**3 266**	**6 034**

Total investeringsbudget för 2020 var 9 300 tkr. Äldreomsorgen har investerat i hjälpmedel, kontorsmöbler, cyklar mm. För övriga avdelningar avser investeringarna ny- och återinvesteringar i främst kontorsmöbler och andra inventarier samt kostnader för öppnandet av korttids Lindbacken inom Personligt stöd och omsorg.

Nämnd och administration

Nettokostnad, tkr	2018	2019	2020	Budgetdiff. 2020
Socialnämnd	1 497	1 452	1 206	421
Gemensam administration	24 543	27 702	36 601	21 835
Färdtjänst	7 514	7 475	4 267	2 873
Sysselsättningsåtgärder	362	630	441	59
Försörjningsstöd (VSU 2020)	79	91	-	-
Netto	**33 995**	**37 350**	**42 515**	**25 188**

Verksamheten redovisade överskott på 25 188 tkr (+77 tkr 2019), resultatförbättringen beror främst på budget för placeringar inom IFO som under 2020 budgeterades under nämnd och administration.

Socialnämnden redovisade överskott på 421 tkr (+175 tkr 2019), överskottet beror dels på ändrade regler kring arvoden inför 2019 samt att inga ersättare deltagit i möten under pandemin.

Gemensam administration redovisade överskott på 21 835 tkr (+681 tkr 2019). Överskott redovisas för placeringar inom IFO 26 200 tkr (budgeterades här under 2020), förfogandemedel 1 000 tkr, blockhyror 2 200 tkr, vakanser m.m. inom administrationen 1 800 tkr. IT redovisade underskott på 7 500 tkr främst p.g.a. ökade licenskostnader, engångskostnader samt leasing. Merkostnader kopplade till Covid-19 visade underskott på 1 600 tkr.

Färdtjänst redovisade överskott på 2 873 tkr (-334 tkr 2019). Överskottet förklaras av ett minskat resande beroende på pandemin. Antalet resor minskade med ca 50 %.

Sysselsättningsåtgärder redovisade överskott på 59 tkr (+824 tkr 2019) kopplat till lägre kostnader för Rehab.

Äldreomsorg

Nettokostnad, tkr	2018	2019	2020	Budgetdiff. 2020
Gemensam äldreomsorg	26 758	22 037	23 560	90
Särskilt boende	247 616	238 219	235 714	-16 681
Stöd i boendet	237 649	252 409	237 905	12 682
Utskrivningsklara	2 632	854	55	-55
Förebyggande verksamhet	3 669	3 791	3 601	436
Netto	**518 324**	**517 310**	**500 835**	**-3 528**

Verksamheten redovisade underskott på 3 528 tkr (-9 539 tkr 2019). Det förbättrade resultatet är till största del en följd av minskade kostnader inom hemtjänst och hemsjukvård samt statliga ersättningar för sjuklöner på grund av Covid-19. Överskottet reducerades av kostnader kopplade till kommande ombyggnation av särskilda boendet Lunddala.

Särskilt boende visade underskott på 16 681 tkr (-208 tkr 2019). Underskottet är till största del kopplat till kostnader för kommande ombyggnation av Lunddala, 20 036 tkr. Övriga underskott inom verksamheter är resultat av två ofinansierade specialärenden, merkostnad för parboende samt ökning av semesterlöneskuld. Del av underskottet har vägts upp av statliga ersättningar för sjuklöner samt minskade hyreskostnader till ABVB för uteblivet underhåll, båda som en följd av Covid-19.

Stöd i boendet redovisade ett överskott på 12 682 tkr (-9 724 tkr 2019). Cirka hälften av överskottet går att hänföra till hemtjänst där man under året har minskade kostnaderna för personal. Orsaken till detta är att både antalet vårdtagare och vårdtagartimmar under året har minskat som en effekt av Covid-19 där fyra insatstyper varit pausade samt att vårdtagare avsagt sig sina insatser.

Hemsjukvården inklusive nattpatrull redovisade ett överskott på 3 355 tkr (- 2 730 tkr 2019) Resultat är bl.a. en följd av färre antal tunga vårdärenden, lägre personalkostnader, samt statliga ersättningar för sjuklöner kopplat till Covid-19. Hemtjänst natt- och larm redovisade ett överskott på 489 tkr (-570 tkr 2019) som en följd av ökade intäkter för larmtjänster, samt statliga bidrag för sjuklöner. Biståndsbedömd dagverksamhet redovisade överskott med 1 702 tkr (-231 tkr 2019)

där överskottet till stor del beror på möjligheten till utlåning av personal, då dagverksamheterna under perioder varit stängda pga. Covid-19. Kortidsverksamheten som innefattar korttidsboendet Nyhaga, samt växelvården visade överskott på 41 tkr. Växelvården har under sommaren varit stängd pga. Covid-19, vilket bidragit till minskade intäkter, men dessa har vägts upp av statliga ersättningar för sjuklöner kopplat till samma orsak.

Utskrivningsklara överskred budget med 54 tkr (-1 232 tkr 2018). Det kraftigt förbättrade resultatet är en följd av ett effektivt arbete inom de verksamheter som ansvarar för och organiserar hemtagningen av utskrivningsklara.

Förebyggande verksamhet, vilken utgörs av anhörigstöd och Torpa Träffpunkt, har lämnat ett överskott på 436 tkr (+141 tkr 2019). Överskottet är fördelat mellan personal- och materialkostnader.

Individ och familjeomsorg

Nettokostnad, tkr	2018	2019	2020	Budgetdiff. 2020
Gem individ och familjeomsorg	10 337	12 179	13 182	517
Barn och ungdomsvård	88 030	96 824	77 847	-18 600
Familjerätt	2 952	3 028	3 056	78
Vuxenvård	18 426	16 840	17 071	5 072
Ekonomiskt bistånd	43 343	44 754	61 483	-16 214
Övrig verksamhet	1 841	1 592	1 636	17
Flyktingmottagande	167	3	0	0
Netto	**165 096**	**175 220**	**174 276**	**-29 129**

Verksamheten visade underskott på 29 129 tkr (-13 437 tkr 2019). Differensen mellan 2019 och 2020 beror på att verksamheten fick ett tillfälligt budgettillskott på 20 000 tkr 2019, att balanserade medel från migrationsverket bokfördes för att täcka underskottet på försörjningsstöd samma år, ökning av utbetalt försörjningsstöd 2020 samt minskning av placeringskostnader för barn och unga i HVB samma år.

Gemensamt individ och familjeomsorg redovisade överskott på 517 tkr (+21 601 tkr 2019). Försämrade resultatet beror på att verksamheten fick ett tillfälligt budgettillskott på 20 000 tkr 2019 för att täcka kostnader för placering av barn och unga.

Barn och ungdomsvård överskred budget med 18 600 tkr (-39 907 tkr 2019). Orsaken till underskottet är placeringskostnader för barn och ungdomar i familjehem som för året visade underskott på 18 967 tkr (-20 707 tkr 2019) samt kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare med underskott på 3 376 tkr (-3 147 tkr 2019). Öppenvård för barn och ungdomar redovisade överskott på 2 249 tkr (1 129 tkr 2019) vilket är ett resultat av personalvakanser samt överskott på arvoden för kontaktpersoner och kontaktfamiljer.

Det minskade underskottet från föregående år är en effekt av minskade antal vårddygn för barn och unga i HVB som lett till lägre kostnader och ett överskott på 394 tkr (-15 174 tkr 2019). Antalet vårddygn för denna grupp har minskat med 3 492 dygn motsvarande procentuell minskning på 59%. För familjehem har antalet vårddygn minskat med 173 stycken vilket motsvarar en procentuell minskning med 1%.

Vuxenvården redovisar överskott för året på 5 072 tkr (4 645 tkr 2019) där större delen förklaras av vakanser på personalsidan samt överskott för externa placeringar.

Ekonomiska bistånd genererade underskott på 16 214 tkr (+118 tkr 2019). Orsaken till differensen från föregående år är att underskottet för utbetalt försörjningsstöd 2019 reglerades med tidigare års schablonersättning från Migrationsverket vilket inte har gjorts detta verksamhetsår. Utbetalt försörjningsstöd uppgick till 49 677 tkr netto (41 775 tkr netto 2019) vilket är en ökning med 19 % mellan 2019 och 2020. Orsaker till detta är dels att färre hushåll blir självförsörjande och lämnar försörjningsstöd samtidigt som nya hushåll tillkommer. Antalet hushåll som erhållit försörjningsstöd uppgår till 887 stycken (777 stycken 2019) vilket är en procentuell ökning med 14 %.

Personligt stöd och omsorg

Nettokostnad, tkr	2018	2019	2020	Budgetdiff. 2020
Gem PSO	14 603	15 019	14 787	1 845
Insatser enligt LSS	163 755	167 861	169 667	-1 541
Socialpsykiatri (SoL)	39 315	38 358	42 033	-4 420
Personlig assistans SFB (FK)	20 172	22 070	19 331	2 649
Netto	**237 845**	**243 308**	**245 818**	**-1 467**

Verksamheten redovisade underskott på 1 467 tkr (-7 854 tkr 2019). Resultatförbättringen beror till viss del på sjuklöneersättning som uppgick 3 633 tkr samt en stor resultatförbättring inom personlig assistans beroende på färre antal beslut och ärenden.

Gemensam personligt stöd och omsorg redovisade överskott på 1 845 tkr (-412 tkr 2019). Överskottet förklaras av hyresbudget till förfogande, sjuklöneersättningar samt att utbildningar mm inte kunnat genomföras under pandemin.

Insatser enligt LSS redovisade underskott på 1 541 tkr (-6 132 tkr 2019). Underskott på 1 269 tkr (-7 768 tkr 2019) redovisas för köpta platser barn och unga, köp av plats för ungdomar är svårt att påverka då ungdomarna väljer att studera på annan ort och PSO bekostar stöd i boendet, vid årsskiftet studerade tio ungdomar på annan ort. Resultatförbättringen jämfört med 2019 beror på intern omföring av budget inför 2020.

Personlig assistans LSS redovisade överskott på 711 tkr (-479 tkr 2019). Överskottet och resultatförbättringen beror dels på ett budgeterat ärende som inte startade upp under 2020 samt att kostnaderna sjönk jämfört med 2019. För personlig assistans SFB (Försäkringsakassan) beror förbättringen och överskottet främst på det minskande antalet beslut vilket innebär lägre kostnader till försäkringskassan, även sjuklöner till privata utförare redovisar ett större överskott beroende på att staten täckte dessa i sin helhet tom augusti och till viss del resten av året.

Ledsagning och kontaktpersoner LSS redovisade överskott på 1 275 tkr (-366 tkr 2019), överskottet och resultatförbättringen beror på budgettillskott inför 2020 men framförallt på lägre kostnader kopplade till ändrade riktlinjer.

Korttidsvistelse och korttidstillsyn för barn och ungdomar redovisade överskott på 550 tkr (+3 371 tkr 2019). Överskottet redovisas främst för korttidsvistelse på KFV där sex platser köpts under 2020 och budget finns för elva platser. Resultatförsämringen beror till lika delar på omföring av budget från korttidstillsyn till köpta platser barn och unga inför 2020 (korttidstillsyn Torpa avvecklades 2019) samt att kostnaderna för köpta platser ökade och att intäkterna för sålda platser minskade inom korttidsvistelse.

Boende LSS redovisade underskott på 2 809 tkr (-888 tkr 2019) Underskottet beror på köpta platser som uppgick till 3 746 tkr. Platsköp för vuxna beror på att lämpliga boendelösningar saknas i Vänersborg, förvaltningen arbetar kontinuerligt med att finna lämpliga boendeformer i Vänersborg och på så sätt sänka kostnaderna och även tillgodose närhetsprincipen. Boende LSS i egen regi redovisade överskott på 937 tkr (+2 629 tkr 2019). Överskottet förklaras av statsbidrag för sjuklönekostnader som uppgick till 2 392 tkr, utan detta bidrag hade verksamheten redovisat underskott. Samtidigt har kostnaderna varit högre under pandemin men hur stora merkostnaderna har varit är svårt att överblicka. Arbetet men hållbara scheman har under pandemin försvårats.

Socialpsykiatri (SoL) redovisade underskott på 4 420 tkr (-865 tkr 2019). Underskottet förklaras av köpta platser som överskrider budget med 4 922 tkr (-3 317 tkr 2019). Anledningen till platsköpen är att lämpliga boenden och boendeformer saknas I Vänersborg. Boende i egen regi redovisade överskott på 971 tkr (+2 441 tkr 2019) Boendestödet redovisade underskott på 259 tkr (+156 tkr 2019). Övriga verksamheter inom socialpsykiatrin redovisade ett överskott på 214 tkr.

Personlig assistans SFB (FK) visade överskott på 2 649 tkr (-445 tkr 2019). Förbättringen och överskottet bero främst på det minskande antalet beslut vilket innebär lägre kostnader till försäkringskassan, även sjuklöner till privata utförare redovisar ett större överskott beroende på att staten täckte dessa i sin helhet tom augusti och till viss del resten av året. Även sjuklöneersättning bidrog till överskottet.

Arbete, sysselsättning och integration

Nettokostnad, tkr	2018	2019	2020	Budgetdiff 2020
Gemensamt AME	9 471	11 993	10 758	1 934
Uppdrag AME	11 638	8 261	8 031	783
Daglig verksamhet LSS	37 582	36 490	36 901	69
Flykting	1 542	640	-10 218	10 410
Netto	**60 233**	**57 384**	**45 472**	**13 196**

Verksamheten redovisade ett överskott på 13 196 tkr (+550 tkr 2019).

Gemensamt AME redovisade ett överskott på 1 934 tkr (+145 tkr 2019). Överskottet beror i huvudsak på lägre personalkostnader, bland annat pga. sjukfrånvaro och att planerade rekryteringar fick vänta i avvaktan på beslut om AME skulle vara kvar år 2021.

Uppdrag AME visade ett överskott på 783 tkr. (+1 674 tkr 2019) Detta grundas i att budgeterade medel för anställningar inte nyttjades fullt ut. Detta beroende på att lönestöd som Extratjänster återintroducerades under året. Detta medförde lägre kostnader, trots att antalet personer till arbete ökade med 67 % i jämförelse med 2019. Möjligheten att erbjuda grundskoleelever feriearbeten begränsades pga. pandemin vilket också bidragit till överskottet.

Daglig verksamhet LSS redovisade ett överskott på 69 tkr (-1 146 tkr 2019). Resultatförbättringen beror på en ökad effektivitet och bättre nyttjande av resurserna samt bidrag för sjuklönekostnader.
Flyktingverksamheten redovisade ett överskott på 10 410 tkr (+124 tkr 2019) vilket är ett resultat av att kvarstående flyktingschablon från 2018 på 19 400 tkr bokfördes som intäkt under året. Exklusive schablonen från 2018 skulle Flyktingverksamheten redovisat ett underskott på 8 990 tkr. Detta pga. betydligt lägre schablonersättning än tidigare år.

Personal

Förvaltningens personal
Förvaltningen hade den 1 november 2020, 1 660 personer anställda (tillsvidareanställda och visstidsanställda med månadslön), vilket är en minskning med 52 personer jämfört med 2019. Den största minskningen består av tillsvidareanställd personal. Under 2020 har neddragningar skett inom förvaltningen. Fyra personer sades upp p ga arbetsbrist i övrigt kunde övertaligheten hanteras inom förvaltningen eller genom särskild överenskommelse. Under 2020 arbetade de som går på timlön (inkl. BEA *bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser* och PAN *Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare*) 345 064 timmar (174 årsarbetare), vilket är en ökning jämfört mot föregående år. 46 % av timmarna som utgjort av timavlönade (exkl. BEA och PAN) utfördes under månaderna juni – augusti. Medellönen i förvaltningen var för tillsvidareanställda 29 389 kronor och kvinnornas medellön var 896 kr högre än männens.

Under 2020 konverterades 41 tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar enligt Lagen om anställningsskydd (LAS), jämfört med 34 anställningar år 2019. 26 stycken har skett inom VoO, inom VSU konverterades fyra, en inom IFO och resterande inom PSO. Förvaltningen har utöver detta även personal anställda på andra avtal b la BEA (bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser) och PAN (Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare) samt intermittent anställda.

Personalförsörjning
Samtliga verksamheter inom förvaltningen ser den framtida personalförsörjningen som en utmaning. Gällande trenden med konkurrensen om arbetskraft kan en minskning ses under 2020. Svårigheter finns vid rekrytering av personer med önskad utbildningsbakgrund till vissa yrkeskategorier, exempelvis undersköterskor och stödassistenter eller vid behov av körkort. Förvaltningen ser utmaningar framöver av att ungdomar med samsjuklighet ökar och kompetenshöjning behövs inom detta område.

VSU och VoO implementerade under 2018 arbetet med ”smart bemanning” (numera hållbara scheman) och arbetet fortsatte under 2019 och 2020. Inom ramen för arbetet med hållbara scheman testade två verksamheter, en inom hemtjänst och en inom SÄBO ett projekt som innebär att medarbetare alltid har minst 11 timmars nattvila, vilket innebar att medarbetarna inte ska arbeta

en kvällstur följt av en morgontur. Utvärdering gjordes under 2020 och visade på att medarbetare i högre grad än innan upplevde en högre grad av hållbarhet och en större återhämtning mellan arbetspassen. Detta var tydligast inom hemtjänsten. Berörd arbetsgrupp i hemtjänsten valde att fortsätta efter projektet att arbeta på detta sätt. Arbetet med hållbara scheman påbörjades inom PSO i samarbete med daglig verksamhet under hösten 2019 och fortsatte under 2020. Dock gjorde covid-19 att detta arbete hämmades då medarbetarna inte kunde röra sig mellan enheterna i samma utsträckning som var planerat.

De uppdragsutbildningar som påbörjats i samarbete med Kunskapsförbundet och Trollhättans Stad är en del i arbetet med personalförsörjningen med målet att få utbildade medarbetare till våra verksamheter. Under juni 2020 examinerades en grupp färdigutbildad omvårdnadspersonal.

För att behålla personal inom verksamheterna arbetar exempelvis IFO med ”kropp och själ” där medarbetarna har möjlighet till återhämtning och reflektion en timma per vecka, genom bland annat promenader. En verksamhet inom IFO testar ett projekt med plustid gällande återhämtning och kompetensutveckling. Inom VSU har en verksamhet arbetstidsförkortning och en annan har förtroendetid för att sänka personalomsättningen och öka hållbarheten.

Förvaltningen hade under 2020 omkring 60 annonseringstillfällen, vilket är minskning med ca 35 jämfört med 2019. Det har under 2019 inte varit någon annonsering i pappersmedia utan enbart i sociala medier och arbetsförmedlingens hemsida.

Under 2020 slutade 111 tillsvidareanställda i förvaltningen sin anställning i kommunen, vilket är en minskning med 55 personer jämfört med 2020. Av dessa gick 23 i pension vilket är en minskning med sex personer jämfört med 2019, en person fick varaktig sjukersättning och 20 personer slutade genom särskild överenskommelse om avslutad anställning, vilket är samma antal som 2019.

Sysselsättningsgrad
Vid mättillfället 1 november 2020 hade 88 % av de tillsvidareanställda en heltidstjänst, jämfört med 86 % år 2019. Den genomsnittliga sysselsättningsgraden för kvinnor var 97 % och den genomsnittliga sysselsättningsgraden för män var 98 %. Totalt var den genomsnittliga sysselsättningsgraden inom socialförvaltningen 97 %, vilket är densamma som 2019.

Hälsa och sjukfrånvaro
Bemanningsenheternas sjukfrånvaro redovisas inte i 2020 års sjukfrånvarostatistik med anledning av ändring i hanteringen av den arbetade tiden, vilket resulterar att det blir fel i statistiken. Detta innebär att sjukfrånvaron egentligen är lägre än den redovisade. Sjukfrånvaron, beräknad i procent av tillgänglig arbetstid, var 12,9% år 2020, vilket innebär en ökning med 2,8 procentenheter jämfört med 2019. Den korta sjukfrånvaron upp till 14 dagar motsvarade 4,6 % av tillgänglig arbetstid. Under 2020 har det med anledning av Covid-19 varit svårt för förvaltningen att arbeta aktivt med att framförallt sänka den korta sjukfrånvaron som det varit mycket fokus på. Personalronderna visade att den korta sjukfrånvaron hade sin orsak i framförallt förkylningar och infektioner.

Förvaltningens chefer följer upp sina enheters sjukfrånvaro varje månad och genom personalronderna som genomfördes under hösten/vintern 2020 av chef och personalspecialist.

Personalronderna fokuserade framförallt på medarbetarnas hälsa och svårigheter i rehabilitering. Andra områden som berördes var bland annat delade turer, övertid/mertid samt genomgång av semester, flex och komp. Fokus på både rehabiliteringsprocess samt att identifiera personer i riskzon, för att försöka förebygga framtida sjukskrivningar. I personalronderna framkom det att den vanligaste orsaken kring den långa sjukfrånvaron inom förvaltningen är psykisk ohälsa men under 2020 har även sjukfrånvaron som pågått över 14 dagar också dominerats av infektioner.

Förvaltningen har under 2020 använt 86 % av sin budget avseende företagshälsovård genom Avonova, motsvarande siffra 2019 var 102 %. Liksom föregående år är det samtalsstöd som står för den största posten av köpta tjänster. Under 2020 har beställningar av arbetsförmågebedömningar och kundspecifika beställningar gällande stöd i arbetsmiljöarbetet ökat markant jämfört med 2019.

Det har under 2020 varit stort fokus på uppföljning av sjukfrånvarostatistik på verksamhets- och enhetsnivå inom förvaltningen. Uppgifter kring sjukfrånvaron, anmälda arbetsskador, rapporterade tillbud samt hur förvaltningen använder företagshälsovårdens tjänster rapporteras kontinuerligt i

respektive verksamhets samverkansforum.

Arbetsskador och tillbud
Arbetsskador är skador eller sjukdom som har uppkommit på grund av olycksfall eller på annat sätt orsakats av arbetet eller en skada som har inträffat på väg till eller från arbetet. Totalt rapporterades 209 arbetsskador (olycksfall, arbetssjukdom, färdolycksfall) inom Vård och omsorg (VoO) rapporterades 108, Vård stöd och utredning (VSU) 32, Personligt stöd och omsorg (PSO) 41, Individ och familjeomsorgen (IFO) 4, Arbete sysselsättning och integration (ASI) 24.

Antal olycksfall 2020 var 138 och det var 7 färre än föregående år, minskningen var inom VoO, särskilt boende för äldre (SÄBO) och VSU.

De flesta olycksfallen inom VoO och VSU skedde i samband med personlig omvårdnad hos brukare i enskilt hem eller på särskilt boende. Inom PSO och ASI (daglig verksamhet) handlade de rapporterade olycksfallen om utåtagerande och oroliga personer ofta i samband med olika aktiviteter. Inom de praktiska verksamheterna inom ASI, skedde de flesta olycksfallen vid praktiskt arbete. Rapporteringarna inom IFO handlade det främst om hot om våld. De skadade kroppsdelarna är främst rygg, nacke, höfter, ben och fötter, handleder, händer och fingrar, men även psykisk överbelastning rapporterades.

Rapporterade arbetssjukdomar var lika många 2020 som 2019, 45 stycken. Men under 2020 handlade merparten om medarbetare som insjuknat i covid-19 efter de utfört omvårdnad av brukare/vårdtagare som varit misstänkt eller konstaterat sjuk i Covid-19.

2020 rapporterades 353 tillbud, vilket var 77 färre än 2019. Minskningen skedde i samtliga verksamheter men främst inom VoO, SÄBO och PSO. Det var 78 rapporterade tillbud inomVoO SÄBO, 118 inom VoO hemtjänst, 27 inom VSU, 104 inom Personligt stöd och omsorg, 15 inom IFO, och 11 inom ASI.

Liksom rapporterade arbetsskador visade de rapporterade tillbuden att de skedde i människonära arbetssituationer. Den övervägande delen av rapporterade tillbud är inom VoO hemtjänst samt PSO.

Tillbuden inom PSO, skedde främst i samband i olika aktiviteter eller personlig omvårdnad, där framför allt psykisk överbelastning och hotfulla situationer angavs. Övriga rapporterade tillbud var bl.a. händelser i samband med lyft- och förflyttningar, halk- och fallsituationer samt oro för smitta. Inom IFO är de rapporterade tillbuden framförallt till situationer där klienterna eller de som bor på boendet varit hotfulla och aggressiva.

Övertid och mertid
Förvaltningen sammanställer månadsvis statistik av övertid och mertid. Under 2020 minskade antalet övertidstimmar med 66 till 13 146 timmar. Även mertiden minskade jämfört med 2019 med 2 775 timmar till 20 311. Ett flertal medarbetare inom förvaltningen arbetar under sin studieledighet och föräldraledighet och får då mertid för denna arbetstid. Utöver detta så kommer den mesta mer- och övertiden från svårigheter med att få vikarier på akuta vakanser samt medarbetare som går på utbildningar och medarbetarsamtal får mertid för detta om det inte är schemalagt.

Kompetensutveckling
Under 2017 påbörjades ett samarbete med Trollhättans stad och vuxenutbildningen Kunskapsförbundet gällande gemensam uppdragsutbildning avseende omvårdnadsutbildning. Utbildningen finansierades med statliga medel och riktades till visstidsanställda utan godkänd omvårdnadsutbildning. Förvaltningen har valt ut lämpliga vikarierar som uppfyller de krav som ställs på förkunskaper för att vara behörig till utbildningen. En av klasserna examinerades i juni 2020. I december 2020 startades en klass med både tillsvidareanställda och vikarier sin utbildning till undersköterska. Denna gång fanns det även möjlighet för tillsvidareanställda att gå med anledning av ÄO-lyftet som beslutades under sommaren 2020. Detta innebär att medarbetarna studerar 50% och arbetar 50% men får 100% lön.

I mars månad gick samtliga medarbetare i socialförvaltningen på en till föreläsning med Torkild Sköld i mod att leda sig själv.

Vård och Omsorg (VoO)
VoO har under det gångna året haft stora utmaningar inom verksamheten i och med Coronapandemin. Under våren 2020 lades huvudfokus på att förebygga smitta, att följa och arbeta utefter de basala hygienregler som gäller samt att bemanna verksamheterna.

I och med pandemin så har mycket fokus lagts på att både informera och utbilda alla medarbetare i följsamhet gentemot i första hand de basala hygienrutinerna. Det har inneburit att förvaltningen bland annat på Intranätet skapat en specifik Covid-sida som fyllts med information kring Covid-19. Sidan innehåller bland annat rutiner och utbildningsfilmer. Under det gångna året har mycket handlat om att medarbetarna kontinuerligt har behövt informera sig om vad som gäller i de olika delar som påverkat arbetet i och med pandemins framfart.

Med start tidig vår har flera av de ordinarie utbildningsinsatserna lagts ut digitalt istället. Detta har bland annat gällt hygienutbildningar och läkemedelsutbildningar. I övrigt har det under året enbart sporadiskt förekommit kontinuerliga utbildningssatsningar inom de olika områden där ombud finns - inom rehabilitering, hygien, demens, palliativ vård, lyftutbildning, brandutbildning och läkemedelsutbildningar.

Verksamheten har fortsatt haft utbildningar kring digitala signeringslistor, under 2020 så alla hemtjänstgrupper har infört digitala signeringslistor. Det är upphandlat ett nytt digitalt planeringssystem samt digitala lås. Utbildningar och inplantering av planeringssystem och digitala lås har skett under 2020 och fortsätter 2021.

Enhetscheferna har också under året fått kontinuerlig handledning. Det har också förekommit kontinuerliga nätverksträffar inom de olika områdena i varierande utsträckning.

Vård, stöd och utredning (VSU)
Inom SoL verksamheterna har man utifrån behov fått de interna utbildningar som krävs för att arbeta i Vård och Omsorg såsom ergonomi och belastningskunskap, lyftutbildning, läkemedelsutbildning och basala hygienrutiner. Samtliga utbildningar har varit i corona-anpassat format dvs mycket via webb där det både har varit interna och externa framtagna utbildningar.

Korttidsenhetens medarbetare har också under 2020 gått en webbaserad utbildning i palliativ vård.

Sjuksköterska inom hemsjukvården har via sårprojekt med Onemed fått utbildning samt utbildat sårombud. En sjuksköterska har också tagit magisterexamen inom avancerad vård i hemmet och en annan i psykiatri.

Samtliga medarbetare har via mailen fått nanoutbildning i IT-säkerhet via it enheten.

I övrigt har i stort sett alla medarbetare kompetensutvecklats internt eller via learning by doing inom digital kommunikation och arbetssätt.

Individ- och familjeomsorgen (IFO)
Inom IFO genomfördes ett antal utbildningar enligt fastställd plan för kunskapsutveckling inom verksamheten. Flera planerade utbildningar har dock ställts in på grund av covid-19, men utbudet av webbaserade utbildningar har ökat, särskilt under hösten. Kraven på kompetens- och evidensbaserad verksamhet ökar kontinuerligt, vilket innebär ett konstant behov av fortbildning och metodutveckling.

I missbruksarbetet bedrivs ett evidensbaserat arbete från screening via kartläggning/utredning till insats. Interna utbildningar har skett inom många olika områden bl.a. kring ASI, UBÅT (uppföljningsinstrument).

I arbetet med våld i nära relationer har flera interna utbildningar inom området genomförts för samtlig personal på vuxenheten.

I arbetet med försörjningsstöd arbetar man enligt metoden MI med syfte att motivera brukare till förändring. Enheten har kontinuerlig handledning i metoden av extern handledare. Utöver detta har berörda handläggare och arbetsledare genomgått utbildning kring begravningskostnader, dödsboanmälan och provisorisk dödsboförvaltning

I arbetet med barn och unga används utredningsdokumentet BBIC (Barns behov i centrum). Vid insatser till barn och familjer på hemmaplan används evidensbaserade metoder när det gäller familjestödsprogram t ex Komet. Vidare genomfördes ett antal utbildningar för riktad kunskapsutveckling exempelvis föräldrastödsprogrammet ABC, hedersrelaterat våld- och förtryck, sexuella övergrepp mot barn, HBTQ, barnahusets insatsmodell (BIM), barnsamtalsutbildning, människohandel och prostitution, BBIC-dokumentation, barnrättigheter i vårdnadstvist.

Under året har inga generella utbildningsinsatser genomförts för all personal, framför allt med anledning av covid-19.

Personligt stöd och omsorg (PSO)
Under 2020 fortsatte arbetet med kompetensutvecklingsplanen. I planen ingår att strategiskt arbeta med nätverksträffar, ombudsträffar, föreläsning samt samordnad kvalitetsplattform. I den samordnade kvalitetsplattformen genomfördes SIP – utbildning i samordnad individuell plan. Övriga utbildningar ställdes in på grund av Covid-19.

Verksamheten har tillsammans med daglig verksamhet anordnat handledning via metodstöd. Befintliga medarbetare handleder och utbildar övriga medarbetare. Det finns nätverksträffar för verksamhetsledare, verksamhetspedagoger, gruppledare och stödpedagoger vars syfte är att höja kunskap, reflektera och vara ett stöd till varandra. Vissa träffar har blivit inställda på grund av Covid-19.

Ett antal personal har genomgått en utbildning när det gäller OCD. Verksamheten har som mål att det ska finnas minst två medarbetare på varje enhet som genomfört handledarutbildning så verksamheten kan ta emot studerande med god kvalité.

Arbete, Sysselsättning, Integration (ASI)
Arbete, Sysselsättning och Integration (ASI) har inte haft någon större utbildningssatsning under året. Det finns planerade utbildningsinsatser för 2021, bland annat för delar av Arbetsmarknadsenheten som kommer att få utbildning i Lågaffektivt bemötande. Det har funnits deltagande i kortare endagsutbildningar och konferenser inom samtliga av ASIs enheter. Medarbetare inom Daglig verksamhet har under året fortlöpande medverkat i insatser inom ramen för den strategi och struktur som Personligt stöd och omsorg arbetar utifrån när det gäller nätverksträffar, ombudsträffar föreläsning samt samordnad kvalitetsplattform och metodstöd. Detta har bland annat handlat om en föreläsning om Samordnad individuell plan (SIP). Övriga utbildningar ställdes in på grund av Covid-19 och pandemin.

Beskrivning av årets verksamhet

Socialnämnd

Socialnämnden har haft 11 sammanträden under året. Från och med april 2020 har nämndsammanträdena genomförts i digital form. Fram till och med september, genomfördes de digitala sammanträdena på plats i kommunhuset. Inledningsvis vädjade ordföranden att endast ordinarie ledamöter skulle närvara och ersättare att avstå från deltagande för att undvika trängsel. Från och med oktober, där ordförandena i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och personal- och förhandlingsutskottet gett nya direktiv, har ledamöter och ersättare haft möjlighet att delta på distans från hemmet.

Nämnden har under året behandlat bland annat följande ärenden; ny boendeplan 2020-2030 framtagen i samarbete med samhällsbyggnadsförvaltningen, framtidens vårdinformationsmiljö med avtal och avrop av optioner, ny modell för taxor och avgifter, uppföljning av privata utförare, vägledande bestämmelser för försörjningsstöd, avveckling av boende för ensamkommande, reviderade riktlinjer för färdtjänst, brukarundersökning inom individ- och familjeomsorgen, yttranden över motioner, brukarundersökning inom individ- och familjeomsorgen, yttranden över motioner, besvarande av revisionsrapporter och patientsäkerhetsberättelse 2019.

Därutöver har nämnden besvarat ett antal yttranden, serveringstillstånd, rapporterat om icke verkställda gynnande beslut till Inspektionen för vård och omsorg etc. Inom ekonomiområdet behandlades månadsuppföljningar, budget, delårsrapporter, bokslut, verksamhetsberättelse och internkontroll. Nämnden har också hanterat en rad sekretessärenden, såsom faderskapsutredningar, särskilt förordnad vårdnadshavare och umgängesbegränsning och skyddad vistelseort enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Socialutskottet har under 2020 genomfört 26 sammanträden och sammanträtt varannan vecka, förutom under sommaren då det varit något glesare. Ärendemängden har minskat något i förhållande till föregående år.

Administrativa avdelningen

Socialförvaltningens administrativa avdelning har gett ett situationsanpassat stöd utifrån sina specialist-

funktioner till förvaltningsledning, verksamhetsinriktningarna, socialnämnd och övrig politik. Stödresurserna inom avdelningen är kansli, personalspecialister, ekonomer, utredare, systemförvaltare och alkoholhandläggare.

Alla specialistfunktioner har under året arbetat med administration och service, rådgivning och stöd, stöd i strategisk utveckling samt kontroll och uppföljning. Under 2020 har det varit fortsatt fokus på att anpassa avdelningens arbete så att det matchar de behov som socialnämnd och förvaltningens chefer har. 2020 har på alla sätt utmanat alla stödroller då vi hanterat pandemin.

Alla stödroller har kontinuerligt behövt vända och vrida på sina arbetssätt så det passar de nya utmaningar som vi stått inför då pandemin utmanat våra invanda arbetssätt. Administrativa avdelningen har bidragit på ett bra sett. Vi har hittat rätt i det mesta och har lyckats behålla våra goda relationer. Distansarbetet har inom verksamheten generellt ökat kraftigt och utifrån det krävs nya former för att följa upp arbetsmiljö m.m. Avdelningen har gjort nya investeringar i teknik som ska stärka dessa möjligheter.

Kansligruppen är verksamhetens nav för den förvaltningsövergripande administrationen. I kansligruppens grunduppdrag ingår att sköta nämndsekretariat där gruppen ansvarar för kallelser, protokoll och allt som hör till för genomförande av möten, sammanträden av olika slag vad avser presidium, socialnämnd, socialutskott samt skollovsstyrelsen. Vidare ansvarar kansligruppen för post, diarium, utlämnande av allmänna handlingar, arkivhantering, anmälningar/beställningar av utbildningar, myndighetstelefon, elektroniskt beställnings- och inköpssystem av varor och tjänster, teknisk service, kontorsmaterial, fonder, rapportering av inte verkställda gynnande beslut, administrativt stöd till socialchef, verksamhetschefer och MAS, m.fl.

Under 2020 har implementeringen fortsatt med vårt elektroniska beställnings- och inköpssystem Marknadsplatsen. Stöd och supportfunktion har fortsatt att utbilda personal och chefer i systemet. I samverkan med ekonomikontoret har vi också tagit bort beställare som inte är utbildade. Detta för att stärka kvaliteten på beställningar så vi inte gör kostsamma felaktiga inköp och andra fel i systemet som gör att det behöver göras administrativt kostsamma rättningar m.m. Under året har kanslifunktionen arbetat tillsammans med de andra förvaltningarna att fortsatt utveckla vårt gemensamma ärende och dokumentationshanteringssystem Evolution. Detta har varit mycket lyckosamt. Socialförvaltningen ligger långt framme med kvaliteten på de data som vi har i Evolution.

Förvaltningssekreterare har samordnat förvaltningens digitaliseringsgrupp och tagit fram och publicerat en ny digitaliseringsportal på vårt intranät som beskriver förvaltningens arbete och utmaningar i dessa frågor.

Kansliet organiserar också kommunens alkoholhandläggare som handlägger tillståndsfrågor och tillsynsfrågor för krogar och folkölsförsäljning i dagligvaruhandeln. Pandemin har påverkat tillsynen men den har ändå genomförts genom kontinuerlig tillsyn över året. Externa kollegor tas in på timbasis för att tillsynen ska bli säker. Under 2020 har ett digitalt handläggningssystem för alkoholhandläggningen fortsatt att implementeras. Alkoholhandläggning har implementerat en särskild handläggningsrutin för att trygga myndighetsutövningen och tillsynen på ett säkert sätt. Under 2020 har socialförvaltningen bistått Miljö- och byggförvaltningens handläggning med expertrådgivning i tobakstillsynen. Inför 2021 har funktionen formulerat att prioritera, utveckla och effektivisera arbetet kontinuerligt med hjälp av välfärdsteknik och digitalisering.

Kansliet ska stödja andra funktioner inom förvaltning/kommun att effektivisera och om det går och är lämpligt automatisera deras processer.

Personalfunktionens uppdrag är att arbeta konsultativt gentemot förvaltningens chefer med rådgivning och stöd i såväl strategiska som operativa frågor inom arbetsrätt, rehabilitering, arbetsmiljö, personalförsörjning och löneöversyn. Vidare ingår också samverkansfrågor, personalstatistik, jämlikhet och lönesättningar. Personalfunktionen verkar för att förvaltningen följer lag och avtal samt kommunens riktlinjer inom personalområdet. Den största delen i arbetet är att stödja enheterna i rehabiliterings- och ar-betsrättsliga frågor, bistå i arbetet kring personalförändringar, personalrekryteringar och lönerevision.

Personalspecialisterna har ett viktigt kontroll- och uppföljningsansvar i att stödja förvaltningen så vi följer kommungemensamma policys b. la vid lönesättning. Personalspecialisterna har varit ett stöd till de verksamhetsinriktningar och enheter som gjort verksamhetsförändringar utifrån åtgärder och anpassningar.

Årligen genomför personalspecialisterna personalronder med alla förvaltningens chefer för att få ett bra analysunderlag till orsaker till sjukfrånvaro och för att göra bedömningar i hur vi arbetar med rehabilite-

ringar m.m. Sedan hösten 2019 arbetar personalspecialisterna aktivt med ett nytt arbetssätt i uppföljning av kort och lång sjukfrånvaro. Planen var lagd för att fortsätta med detta arbetet under 2020. Men pandemin har utmanat alla arbetssätt i detta. Personalspecialisterna har utöver alla vanliga arbetsuppgifter också fått bistå chefer i många Coronarelaterade frågor inom arbetsmiljö och inom det arbetsrättsliga området. Detta har tillsammans med perioder av vakans på tjänsterna påverkat arbetet kraftigt.

Ekonomifunktionen är delansvarig tillsammans med förvaltningens chefer för de stora och årligen återkommande processerna och dokumenten Mål- och resursplan, månadsuppföljningar samt tertial- och årsbokslut med tillkommande verksamhetsberättelse. Utöver detta är en stor del av arbetet kopplat till rådgivning och stöd för enhetschefer samt strategiskt stöd till förvaltningens ledningsgrupp avseende ekonomifrågor i ett mer långsiktigt perspektiv. Ekonomifunktionen arbetar också med internkontrollfrågor inom hela förvaltningen. Vidare så ansvarar ekonomifunktionen för att fakturahantering och ekonomisystemet inom förvaltningen fungerar.

Ekonomiarbetet koncentrerades under året att fortsatt fokusera på att stödja enhetschefer, grupp- och verksamhetsledare, verksamhetschefer och förvaltningschef i ekonomiska frågor, utveckla rutiner, se över resursfördelning samt utveckla ekonomisk uppföljning. Ekonomifunktionen har under året löpande arbetat med att anpassa och utveckla sina arbetsmetoder avseende stödet till organisationens chefer och nämnd. Personalbemanningen på funktionen har påverkats då ny medarbetare anställt på grund av pensionsavgång.

Systemförvaltarna på administrativa avdelningen hanterar flera av förvaltningens verksamhetssystem. Systemen som förvaltas är verksamhetssystemen Procapita/Lifecare Vård och omsorg, Procapita HSL, planeringssystemet TES och kommunikationssystemet SAMSA. Det har under året tillkommit andra applikationer och system som helt eller delvis förvaltas, dessa är bl.a. applikation för digitala signeringslistor för läkemedel, applikation för att kommunicera LSS och assistansinsatser till Försäkringskassa och diverse behörighetsregister.

Under året har det fortsatt att planerats för implementering av ett helt nytt planeringsverktyg i hemtjänsten då ny upphandling genomförts. Systemförvaltarna har arbetat nära IT-avdelningen samt informationssäkerhetssamordnare gällande införande av NIS för att öka vår informationssäkerhet inom hälso- och sjukvården. Detta har till del krävt nya investeringar och arbetsmoment. Systemförvaltarna har varit belastade i dessa omställningar och arbetet fortsätter under 2021.

Under 2020 genomfördes en översyn av orsak till äldreomsorgens nettokostnadsavvikelser och utifrån resultatet av denna har en handlingsplan arbetats fram rörande att säkerställa statistik och att de olika verksamhetssystemens data är överensstämmande med varandra. Biståndsenheten och hemtjänsten har tillsammans utformat en uppföljningsrutin gällande insatser som ges enskilda och kring denna rutin samarbetar systemförvaltare med biståndsenheten och utföraren gällande systemvård och fortsatt utveckling av verksamhetssystemet.

Utredningsfunktionen är en strategisk och centralt placerad resurs som i sitt grunduppdrag arbetar med att ge tillförlitligt beslut- och kompetensstöd till förvaltning och nämnd. Utredarna bistår med det genom att arbeta fram utredningar och svara på remisser och samråd, både interna och nationella, man har kontinuerligt utbildat chefer i uppföljningsverktyget Stratsys. Utredningsfunktionen har fram till hösten 2020 svarat för förvaltningens utbildningsplanering tillsammans med verksamheterna, Kunskapsförbundet Väst och Högskolan Väst. Under hösten 2020 har funktionen omprioriterat arbetsuppgifter för att under våren 2021 möta en planerad pensionsavgång. I och med denna omprioritering har hela arbetet med utbildningsplanering och mottagandet av studenter och praktikanter flyttats över till bemanningsenheten inom VSU.

Översyn har påbörjats för att möta behov och krav framåt i att stödja förvaltningens arbete med digitalisering och kommunikation.

Utredningsfunktionen har fortsatt representerat förvaltningen i kommunens arbete i planfrågor som rör översiktsplanering och fördjupad översiktsplanering i kommunen.

Äldreomsorg

Inom anslagsbindningsnivån organiseras äldreomsorgen i tre verksamhetsområden, vård och omsorg - hemtjänst, vård och omsorg - särskilt boende samt vård, stöd och utredning.

Vård och omsorg, hemtjänst

De händelser som varit mest tongivande inom hemtjänsten under året är att vi från februari/mars nästan uteslutande arbetat med frågor och åtgärder relaterade till Covid-19. Denna pandemi har överskuggat mycket annat arbete när året summeras. Hemtjänsten tillika förvaltningen har varit i en ständig lärandeprocess och visat prov på stor flexibilitet och omställningsförmåga. Basala hygienrutiner, skyddsutrustning, och distansarbete/distansmöten är verkligen delar som vi ökat vår kompetens och följsamhet i och som vi tar med oss in i framtiden. Det fanns under mars en osäkerhet i hur sjukfrånvaron skulle utvecklas och att ett större vårdbehov skulle uppstå hos vårdtagarna relaterat till Covid-19. Mot bakgrund av det fattades beslut om att pausa insatserna promenader, ledsagning, social tid och avlösning i hemmet. I juni kunde promenaderna införas igen och vi fick börja göra mer individuella undantag utifrån att behoven behövde tillgodoses. Av de 15 personer som sammantaget rapporterats för avbrott i verkställigheten av beslut om hemtjänstinsatser under kvartal tre kvarstår åtta personer för kvartal fyra. De är fortsatt pausade på egen begäran på grund av rädsla för covid-19. Resterande beslut har verkställts eller avslutats på den enskildes begäran

En analys är att anhöriga eller vårdtagaren själv ville att den egna familjen skulle utföra flera insatser för att minimera besök. Så anhöriga är värda ett omnämnande i denna pandemi och att deras insatser har varit värdefulla för den enskildes trygghet. I analysen av de åtgärder som vidtogs så är bedömningen att de var viktiga och adekvata för att klara de mest prioriterade vård -och omsorgsuppgifterna vid en mycket hög sjukfrånvaro.

Efter 2019 års planerade åtgärder för en budget i balans så har år 2020 inneburit att vi implementerat dessa fullt ut. Vi har nu en enhet igång inom VSU´s bemanningsenhet där centrala planerare gör planeringen för all hemtjänst avseende utförd tid till omsorgsvårdtagaren. Kommunens lokalvård har tagit över insatsen städ inom hemtjänst vilket gör att serviceinsatserna städ, inköp, tvätt, nu utförs av annan utförare. Syftet är att hemtjänsten ska få loss personella resurser till mer omfattande och komplexa vård och omsorgsuppgifter. Undersköterskorna får då arbeta med det de har utbildat sig för och de har möjlighet att avlasta sjuksköterskor genom delegerade HSL insatser.

I samband med avveckling av demensteamet december 2019 så har utbildningsinsatser utförts i all hemtjänst för att höja kompetensen inom det viktiga området demens och kognitiv svikt. Bland annat har all baspersonal Demens ABC och demens ABC+, vilket ger en bred kompetenshöjning inom området samt att demenssköterskan har utfört en mer omfattande demensutbildning i alla hemtjänstgrupper.

En annan satsning som påbörjats under hösten var samarbete med Kommunrehab i att införa ett rehabiliterande förhållningssätt i hemtjänsten. Det arbetssättet ska tydligt framkomma i t ex genomförandeplanerna och i dialogen med omsorgsvårdtagarna.

Uppdraget från förvaltningschef, att skapa en gemensam, likvärdig hemtjänst har fortsatt under året. Tillsammans med enhetschefer, gruppledare och medarbetare har vi skapat gemensamma rutiner och arbetssätt med omsorgsvårdtagaren i fokus. Vi börjar se och förstå vad som ska vara lika och vad som får vara unikt på våra enheter. Vi har också gjort framsteg i att hemtjänsten Brålanda, som för några år sedan var i privat regi, nu fullt ut fått in arbetssätt, rutiner och samverkan som övrig hemtjänst. Till detta har även stora satsningar gjorts på att lyfta den interiöra miljön.

Att gå från kontaktmannaskap till kontaktteam i hemtjänst har varit positivt. Vårdtagaren får möjlighet att varje vardag träffa någon i sitt kontaktteam och medarbetarna delar på ansvar vilket gör det mindre sårbart. Det är också en viktig kvalitetsaspekt då kontinuitet, delaktighet och trygghet skapas.

Under året har ett breddinförande av MCSS, ett system för digital signering, skett. Det skapar en ökad kvalitet gentemot vårdtagarna då vi i tidigt skede kan upptäcka felaktigheter och vidta åtgärder.

Hållbart arbetsliv
Ett hållbart arbetsliv i en hållbar hemtjänst är en utmaning, men ett självklart fokus. Ett led i att skapa hållbarhet är att vi under året genomfört ett pilotprojekt inom ramen för hållbara schema. Medarbetare i två hemtjänstgrupper fick arbetsschema med uteslutande 11 timmars dygnsvila. De pass där man arbetar kväll och sedan dag togs bort. Vi har löpande under projektet stannat upp, utvärderat och gjort analyser och justeringar för att få bästa utfall. Arbetssättet är nu permanentat i de båda grupperna och 11 timmars dygnsvila är utgångspunkten vid schemaläggning och de medarbetare som önskar annat över helg får själva välja det som undantag. Vi kan glädjande se att de flesta vill vara kvar med 11 timmars dygnsvila.

Att insatsen städ nu gått över till annan utförare är ytterligare en åtgärd för att skapa hållbarhet. Ordinarie hemtjänstpersonal kan nu fokusera på vård och omsorgsinsatser och samtidigt har en upplevd tung insats lagts på annan utförare. Insatsen utförs nu av lokalvården som har egna städprodukter och redskap vilket borgar för en god arbetsmiljö för alla parter.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet är grunden för ett hållbart arbetsliv. Enhetscheferna arbetar med information utifrån framtagna rutiner och riktlinjer samt arbetar med OSA, KIA, riskbedömningar och skyddsronder. Vid varje nytt hemtjänstärende görs en riskanalys i vårdtagarens hem och åtgärder vidtas för att förebygga tillbud och olycksfall.

Vi har i KIA analyserat de skaderisker som rör psykisk överbelastning i hela hemtjänsten. Det som utmärker sig är en ökad stress relaterat till planeringen, personalbrist och när man får arbeta i flera grupper under ett pass. Med den vetskapen anordnade vi Risk och konsekvensanalyser med medarbetare från hemtjänst, gruppledare och skyddsombud, vid tre tillfällen och där alla enheter var representerade. Syftet var att ta fram risker med att arbeta i andra grupper än sin egna och vilka åtgärder som behöver vidtas för att undvika stress och ohälsa.

Den totala sjukfrånvaron för hemtjänsten uppgick till 12,8 % för 2019. Korttidsfrånvaron låg på 4,0 %. För 2020 är totala sjukfrånvaron 18,5 % och korttidsfrånvaron 6,6 %. Under april månad var sjukfrånvaron uppe i 25,4 % vilket utmanade verksamheterna och satte höga krav på medarbetare och enhetschefer att lösa uppdraget på daglig basis. Sammantaget är det höga siffror och enhetscheferna relaterar det mesta av ökningen till Covid-19. Dock har viss frånvaro under hösten varit orsakad av upplevd hög stress pga. planeringen i nya planeringssystemet. Det nya planeringssystemet lovade en optimal effektiv planering men vi kan genom våra analyser och samtal med personal se att vi nu sett prov på en ohållbart effektiv planering ur ett arbetsmiljö- och medarbetarperspektiv. Risken är att sjuktalen kommer öka ytterligare men det är ett område som vi arbetar mycket aktivt med och tar på stort allvar. Flera åtgärdspaket har nu arbetats fram och en dialog förs med skyddsombud framför allt i Hemtjänst Centrums grupper då de har varit först ut i det nya systemet.

Hemtjänstens enhetschefer och personalspecialist har arbetat aktivt i det projekt som startats tillsammans med Försäkringskassan under 2020. Målet är att tidigt fånga dem som riskerar en längre sjukskrivning och att alla berörda personer samlas runt individen för att hitta lösningar för återgång i arbete.

Kvalitetsledning
Antalet avvikelser har totalt minskat med 17 % inom hemtjänsten från föregående år. Kategorin vårdtagare/brukarfrågor ökade med 47 % men genom analys av den siffran framkom att en rubrik ” ej signerat inom tidsspann” felaktigt kommit in under den kategorin. Den kommer under 2021 flyttas till kategorin Läkemedel. Utebliven dos är den mest vanliga avvikelsen och enhetscheferna beskriver att ett nära samarbete mellan gruppledare, enhetschefer och sjuksköterskorna för att komma tillrätta med avvikelserna.

Två Lex Sarah har inkommit under året vilket inte ger underlag till analys av mönster utan de får behandlas på enhetsnivå.

29 personer har skickat in synpunkter och klagomål under 2020. 77 % av synpunkterna är att man upplever missnöje i yrkesutövande, bemötande och övrigt. De behandlas skyndsamt och dialog i arbetsgrupperna sker kontinuerligt för att vidta åtgärder och minimera risken att det uppstår brister igen.

Kvalitetsregistret Senior alert är ett område som vissa enheter lyckats vidmakthålla under året medan det i vissa områden varit svårt att prioritera detta arbete p ga Covid-19. Fysiska möten och samverkan har försvårats och nya utbildningar av Senior Alertombud har uteblivit. BPSD är ett område som behöver utvecklas och hitta en bra modell för. Det kommer ske under 2021 och vi avvaktar det arbetet.

Egenkontroll
Under året har enhetscheferna gjort de egenkontroller som de själva bedömt som nödvändiga utifrån sitt kvalitetsledningsarbete. Det kan vara egenkontroller avseende stämplingar på utförd insats, icke verkställda insatser, dokumentation, genomförandeplaner.

Egenkontroller gällande externa utförare sker enligt upprättad rutin där avgiftshandläggare kontrollerar avgifter utifrån debiteringen från utförarna. Fakturerade insatser kontrolleras månatligen gentemot utförda insatser. Analyserna som görs är att det är ett bra resultat och bara små justeringar som behöver göras. Under året har ingen enkätundersökning av externa utförare genomförts och detta beror helt på

de hårda prioriteringar som behövts göra i verksamheten.

Brukarundersökning
Undersökningen ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen” visar att 91 % är sammantaget nöjd med hemtjänsten. Vi kan identifiera tre utvecklingsområden som inte når rikssnitt i det sammantagna resultatet för Vänersborgs hemtjänst.

- Vart man vänder sig med synpunkter och klagomål (61 % jämfört med rikssnitt 64 %)
- Kan påverka vilken tid man får hjälp. (54 % jämfört med rikssnitt 59 %)
- Personalen har tillräcklig tid för arbetet (80 % jämfört med rikssnitt 82 %)

Synpunkter och klagomål är ett område som vi satsade på inför 2020 och därför är resultatet fortsatt en utmaning för oss.

Att öka upplevelsen av att kunna påverka tiden är också något som vi vill förbättra men det är en svår kombination med en optimal effektiv planering. Vi försöker hitta en metod där den enskilde kan få välja på två alternativ men vi kommer ha svårt att helt tillgodose den enskildes önskemål inom givna resurser. Den tid som planeras för besöken utgår ifrån IBIC och ska vara så nära det faktiska behovet som möjligt. Här får en djupare analys göras om den enskilde upplever en stressad personal men får sina insatser utförda.

Glädjande är att bemötandet är bra, den enskilde känner sig trygg och tycker att hemtjänsten utför sina arbetsuppgifter bra och det finns ett förtroende för personalen.

Vård och omsorg särskilt boende

Året startade med att budgetramen för verksamhetsinriktningen sänktes med 18,3 mnkr utifrån budgetanpassningar efter Kommunfullmäktiges beslut. Det som påverkades mest av förändringen var att personaltätheten på våra särskilda boenden sänktes efter att analys genomförts. Under 2020 har alla boenden oavsett inriktning haft samman bemanningstäthet, 0,78 anställda per plats på boendet. Denna förändring har påverkat hela året då omställningar av detta slag tar tid att genomföra och ett förändringsarbete påbörjades för att säkerställa fortsatt god kvalitét ute på enheterna. Cheferna nämner neddragningarna som utmanande och fokus i början av året var att jobba med att skapa bra strukturer och rutiner ute på arbetsplatserna. Flera av enhetscheferna jobbade intensivt i början av året med att fortsätta utvecklingsarbetet med att införa ett så kallat ”pärmsystem” för att skapa bättre dagplanering samt en trygghet och tydlighet i vardagen ute i arbetsgrupperna. Arbetet gjordes främst genom förlängda APT där alla medarbetare i grupperna kunde vara delaktiga i arbetet.

Ett fortsatt arbete tillsammans med Jotib och ekonom för att hitta former gällande schema, bemanning och planering har skett under hösten. Arbetet startades upp i början av året men fick pausas under våren och sommaren p g a pandemin. Alla chefer fick möjlighet att sitta ner med konsult från Jotib och jobba med sin egna enhet för att hitta lösningar som är specifika just för den enheten. Det som framkom dokumenterades och det som var gemensamt för flera av enheterna har mynnat ut i en handlingsplan för vad verksamheten framåt behöver utreda och arbeta med.

Under året har verksamheten hållit åtta boendeplatser på Sörbygården i Brålanda vakanta. Detta gjordes i samband med att den palliativa enheten Regnbågen stängdes under december 2019. Verksamheten valde då att öppna upp ytterligare 12 boendeplatser på Niklasbergsvägen 1 och efter en översyn där det visade sig att flera vårdtagare i Brålanda önskade internflytt till Vänersborg erbjöds dessa att flytta på de nya platserna.

Ett uppdrag som fortsatte men, som mycket annat, har stannat av var att tillsammans fortsätta skapa ett gemensamt och likvärdigt SÄBO Vänersborg. Grunden till detta arbete var att ta fram ett nuläge och därifrån tillsammans hitta utvecklingsområden som skulle jobbas vidare med. Parallellt med detta skulle ett ”tillämpningsdokument” tas fram för att underlätta arbetet för enhetschefer och medarbetare ute på boendena. Inget av dessa påbörjade projekt har man kunnat jobba med och alla inom verksamheten ser fram emot att återuppta dess delar under 2021.

I mitten av mars tillträdde en ny enhetschef på Solängens äldreboende och en av de enhetscheferna som arbetade där började som enhetschef på Ringhems äldreboende i Frändefors efter att tidigare enhetschef valt att gå vidare till nya uppdrag. Även i Brålanda skedde ett chefsbyte under sommaren då ny enhetschef tillträdde i juni för Sörbygården och Solhaga. Även här handlade det om att tidigare chef fick nytt jobb.

I början av mars gjordes också en stor satsning för all personal inom socialförvaltningen där även alla medarbetare inom särskilt boende deltog. En föreläsning med Torkild Sköld ordnades under tre dagar, med sex föreläsningstillfällen i Birger Sjöbergsgymnasiets aula. Torkild Sköld pratade om självledarskap, eget ansvar, att känna arbetsglädje och inspiration till att vilja göra en förändring. Detta var en mycket uppskattad föreläsning med tänkvärda teman som gav upphov till både eftertänksamhet och goa skratt bland åhörarna. Vikten att förstå att man själv kan påverka sin situation, sina handlingar och att skilja på sak och person för att komma framåt i en positiv riktning är avgörande för både medarbetare och organisation. Detta skulle varit en form av kickoff till att påbörja implementeringsarbetet av medarbetarprinciperna som tidigare tagits fram förvaltningsövergripande. Pandemin har försvårat processen och detta arbete kommer att få återupptas.

Under hösten startades en projektgrupp upp, där verksamhetschef och utvecklingsledare för verksamheten tillsammans med ABVB och MVB (byggföretag) samt arkitekt påbörjade arbetet runt det nya äldreboendet i Vargön. Idag finns två äldreboenden i Vargön, Ekeliden och Lunddala som båda har behov av ombyggnationer utifrån de lokaler de finns i idag.

Coronapandemin

Under början av året blev vi medvetna om ett nytt virus och ganska snart befann vi oss som kommun och förvaltning mitt upp i en pandemi. Inom särskilt boende blev vi väl medvetna om vad detta virus och denna pandemi innebar och ett stort arbete påbörjades. Mycket av det anpassnings- och utvecklingsarbete som påbörjats inom verksamheten har fått stå tillbaks på grund av Covid-19 då detta har påverkat allt som skett och gjorts i verksamheten under hela 2020.

Vänersborgs kommun drabbades av en större samhällsspridning och detta påverkar alla i samhället inklusive våra särskilda boendeformer. I början av april var det ett faktum och våra första fall i verksamheten konstaterades. Flera av enheterna har varit med om ett år som inte liknar något annat och som de som arbetar i verksamheten inte kommer att glömma. Alla har varit drabbade på ett eller annat sätt oavsett om man har haft smitta eller inte på boendet. Nya rekommendationer, förhållningssätt och rutiner var ett faktum och utmaningen har varit att sortera i alla dessa delar samt att få till ett informationsflöde så att all personal fick rätt förutsättningar att utföra sitt arbete. I verksamheten har stort fokus legat på att få ut information om hur vi ska skydda våra äldre, som bor hos oss, och varandra.

Under våren skapade socialförvaltningen en informationskedja där man veckovis förde information från övergripande stab samt regional och delregional vårdsamverkan till förvaltningens så kallade mini-stab (förvaltningsledning plus Mas). För att få ut samma information till samtliga medarbetare infördes också veckovisa digitala avstämning- och informationsmöte för enhetschefer. Frågor runt basala hygienrutiner, skyddsutrustning, egentester, riskbedömningar och handlingsplaner har varit ett stort fokus för våra enhetschefer och vissa av dessa frågor har varit stående punkter vid de digitala möten som genomförts. Dessa möten har varit nödvändiga och bra för verksamhetsområdet. Även vid särskilt boendes ledningsgruppsmöte har frågor runt Corona/Covid-19 tagit över och under våren medverkade medicinskt ansvarig sjuksköterska vid samtliga av dessa möten då alla frågor handlade om Covid-19.

Inom verksamhetsområdet har en av de stora utmaningarna i samband med Covid-19 varit att säkerställa personalfrågor bland annat utifrån ökat antal sjukskrivningar. Enheterna, oavsett men framför allt de som varit drabbade har under perioder haft hög frånvaro både på grund av att personal har varit sjuka eller varit hemma med symtom och inväntat svar på egentester. Egentesterna startade i maj och var till en stor hjälp ute på enheterna för att få medarbetare åter i tjänst. En oro under våren och inför sommaren var att man inte kunde förutspå hur sjukfrånvaron och vårdtyngden skulle komma att se ut. Det fanns också en stor oro för enhetscheferna att möta ute på enheterna då flera personal inte ”vågade” jobba då man var orolig för sig själv, eller kanske kände andra som kunde tillhöra en så kallad riskgrupp.

Under våren tog Regeringen ett beslut om att införa ett nationellt besöksförbud på alla särskilda boende för äldre, vilket vi hade infört cirka två veckor innan. Detta har självklart påverkat verksamheten. Vårdtagare, anhöriga, enhetschefer och personal ställdes alla inför stora utmaningar och under maj månad tillverkades plexiglas för att kunna skapa säkra mötesplatser. Under sommaren anställdes ferieungdomar som värdinnor för att kunna hjälpa till vid dessa möten samt hålla plexiglasen rena inför nästa sammankomst. Detta användes väl och verksamheten fick också upprätta en tjänst som kunde vara behjälplig med att ta emot bokningar och frågor gällande säkra mötesplatser.

Besöksförbudet upphörde från och med den 1 oktober och för verksamheten innebar det att nya restriktioner för att kunna ta emot anhöriga skulle tas fram för att kunna skydda våra äldre. Vid årets slut råder fortfarande restriktioner runt besök som väcker många frågor för enhetschefer och personal. Många anhöriga är oroliga för sina närstående som bor hos oss då man inte kunnat träffats som tidigare och våra äldre känner av att de inte kan ta emot besök som tidigare.

Summeringen är att det varit ett annorlunda år, ett år som ingen av oss tidigare upplevt. Att som verksamhetschef, enhetschef och medarbetare förhålla sig till ständigt ny information som påverkar verksamheten samt att arbeta under stor press kan såklart ses som ett lärande på många olika sätt även om omständigheterna har varit tråkiga. Covid-19 har skapat en process av ständigt lärande och alla har fått visa prov på stor flexibilitet. Att våga ställa om, samtidigt som man måste vara här och nu, har varit A och O under hela året inom särskilt boende.

Brukarundersökning

Enligt brukarundersökning ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen” som årligen görs upplever flertalet av vårdtagarna ett positivt bemötande och trivs på sitt boende. Enligt enkäten var den sammantagna nöjdheten 83 % och rikssnittet var 81 %. De fem frågor där andelen positiva svar är högst gäller bemötande, trygghet, att personalen tar hänsyn till de äldres åsikter och önskemål. Även sammantagen nöjdhet med boendet, trivsamhet i de gemensamma utrymmena och att de äldre upplever att det är lätt att få kontakt med personalen på boendet när man känner att man har ett behov av det hör till det som sticker ut som positivt.

De områden som i enkäten framkom som utvecklingsområden var en upplevelse om att personalen inte brukar informera om tillfälliga förändringar, att man känner och upplever ensamhet, att man inte känner nöjdhet med aktiviteter som anordnas på boendet samt att man inte vet vart man ska vända sig med synpunkter och klagomål. Både den upplevda känslan av ensamhet och brist på aktiviteter kan troligtvis koppla till pandemin under året, på vilket sätt den påverkar den enskilde vårdtagaren, men även personalens möjligheter att erbjuda aktiviteter på boendet. Enkäten genomfördes under april och maj månad då det bland annat rådde ett besöksförbud på våra äldreboenden.

Flera enheter har trots rådande pandemi försökt att erbjuda aktiviteter under året för att skapa trivsel på boendena. Under våren och sommaren fanns också flera frivilliga organisationer som erbjöd sig att t ex bjuda på kaffe eller stå för någon form av underhållning då detta kunde ske utomhus. Aktivitet som genomförts är olika former av musikunderhållning som hållits utomhus och där boende suttit i trädgården eller på balkonger med avstånd till de som stått för underhållningen. Exempel på musikunderhållning är besök av Göteborgs Symfonikernas kvartett, Kulturskolan, Svenska Kyrkan och Lilla Bandet. Under sommaren var satsningen på säkra mötes-platser en aktivitet som gjorde att anhöriga kunde komma på besök och man satt tillsamman utomhus och pratade, vilket var mycket uppskattat.

Hållbart arbetsliv

Hela året har sett väldigt annorlunda ut i förhållande till ”vanliga” år. När det gäller sjukskrivningar har dess ökat under året och korttidsfrånvaron var för alla enheter 5,3 % (3,17 % 2019) och den totala sjukfrånvaron i verksamheten var 17,1 % (14,1 % 2019). Detta är inget man ute på enheterna har kunnat påverka och arbetet med att minska sjuktalen kommer att få fortsätta framöver när vi ser vart den rådande pandemin tar vägen. Positivt i detta är dock att en av anledningarna till den ökande sjukfrånvaron är att medarbetare följt Folkhälsomyndighetens råd att vara hemma vid förkylningssymtom. Ett fokusområde är att fortsätta utveckla det ökade samarbetet med personalspecialist och företagshälsovård som omnämns positivt av enhetscheferna. Det som varit under året har man inte kunnat påverka och framöver får vi lära av det som hänt. Omtankessamtal och rehabsamtal med personal, både enskilt och tillsammans med personalspecialist har skett under året när behov av detta har funnits.

Under året har ett projekt gällande Hållbara scheman varit aktuellt på Sörbygården i Brålanda. Detta genomfördes tillsammans med hemtjänsten där även två grupper i hemtjänst Centrum deltog. Projektet handlade om 11 timmars dygnsvila, vilket innebar att man inte jobbat på ett traditionellt vårdschema. Före, under och efter projektet har personalen fått fylla i och svara på frågor genom enkäter för att kunna följa upplevelsen hos medarbetarna. Man har också följt medarbetarna upplevelse av ork och energi inför och efter ett arbetspass. Under projektet har också uppföljningar skett tillsammans med personalspecialist, schemaadministratörer, enhetschefer och skyddsombud för att få till sig hur man resonerar ute på enheterna som ingått i projektet. Flera av medarbetarna har upplevt projektet som positivt och en av de saker som framkommit är att det varit bra att inte jobba en sen kväll och sedan en tidig morgon direkt efteråt.

Kvalitetsledning
När det gäller kvalitétsledning har det under året kommit in 17 stycken Lex Sahror, 898 stycken avvikelser och 23 stycken synpunkter och klagomål till verksamheten. Lex Sahrorna har framför allt handlat om brister i bemötande, vilket både är tråkigt men också positivt utifrån att fler under året uppmärksammat och vågat påpeka detta. Avvikelserna som kommit in gäller främst läkemedelsavvikelser och fall utan skada. Utöver detta har egenkontroller skett utefter gällande rutin. Övriga nyckeltal som kan nämnas är snittet på väntetid för särskilt boende som under 2020 varit 34 dagar (utifrån KKiK) och beläggningen har varit lägre, cirka 90 % på de 371 boendeplatser som funnits.

Under 2021 kommer ett arbete för att ta fram ett nytt avvikelssystem i Life Care ske. Detta innebär att medarbetaren digitalt registrerar avvikelser direkt i datorn, vilket i sin tur leder till ett bättre och smidigare flöde gällande själva avvikelsen. Det kommer också att innebära att det blir lättare att få ut rapporter och hjälp att analysera våra avvikelser.

Vård, stöd och utredning

Inom verksamhetsinriktningen Vård, stöd och utredning (VSU) återfinns myndighetsutövningen för äldreomsorg, personligt stöd och omsorg inklusive socialpsykiatrin på Biståndsenheten. Här finns också den kommunala hälso- och sjukvården på Hemsjukvården inklusive Kommunrehab, förvaltningens Bemanningsenhet, korttidsvården i form av Nyhaga och Växelvården, förvaltningens nattpatrull och larmmottagning, dagverksamheter och träffpunkter riktade mot äldre, frivilligsamordning för äldre samt anhörigstöd riktad mot äldre, funktionshinder och psykiatri.

För verksamhetsinriktningen som helhet har året präglats av den pågående pandemin och omställningar som krävts med anledning av den. Korttidsenheterna inom verksamhetsområdet var de första enheterna inom socialförvaltningen som i början på april månad fick in smittan via anhöriga som besökte sina närstående. Stora utmaningar under året har därefter varit att säkerställa tillgång till bemanning, adekvat skyddsutrustning efter genomförda risk och konsekvensanalyser, säkerställa besluts- och kommunikationsvägar samt samverkan med alla vårdnivåer inom kommunen och regionen.

Socialförvaltningen har skapat en struktur med veckovisa ministabsmöten och veckovisa digitala avstämningsmöten med samtliga chefer inom förvaltningen för att säkerställa informationsöverföring ut till samtliga enheter.

Verksamhetschef för området har även medverkat på vårdsamverkans delregionala veckovisa digitala avstämningsmöten tillsammans med förvaltningschef.

Hemsjukvårdens enhetschefer har tillsammans med MAS under året intensifierat samverkan med primärvården inom närsjukvårdsgruppen för våra riskgrupper i syfte att minska smittspridning och dess effekter för målgruppen.

Arbetet med att implementera processen och riktlinjen för samverkan vid hemtagningar från slutenvården via våra samordningsteam, har bidragit till att säkerställa enskilda individers hemgång från sjukhuset under rådande pandemi. Hemsjukvårdens hemtagningsteam samt platskoordinator och boendesamordning är också bidragande orsaker. Antal betaldagar har under 2020 minskat till sju dagar jämfört med 108 dagar 2019. Antalet utskrivningsklara var 1 484, vilket är en minskning med 20 % jmf med 2019.

Den nya modellen för uppföljning av biståndsbeslut gällande hemtjänst som startade i januari 2020 har bidragit till att antal uppföljningar ökat under året. Inom hela verksamhetsområdet har målsättning att öka antal genomförda SIP (samordnad individuell plan) för enskilda individer även ökat.

Efter de ekonomiska anpassningar som verksamhetsområdet genomförde 2019 (minskning av korttidsplatser Nyhaga, nedläggning Regnbågen, minskning av chefstjänst m.m.) har balans i budget uppnåtts. Alla enheter har under året haft fokus på effektiviseringar gällande bemanning och omkostnader, vilket lett till minskade kostnader som helhet.

Effekter av hållbara scheman, minskade behov gällande avancerad sjukvård i hemmet samt statsbidrag för hantering av corona pandemi har lett till att verksamhetsområdet redovisar ett överskott på 6,6 mnkr för 2020.

Under 2020 har 1 335 (1 145, 2019) beslut fattats om hemtjänst i ordinärt boende. Under året har även 346 hemgångsbeslut fattats gällande enskilda som går hem till ordinärt boende efter en sjukhusvistelse.
383 har beviljats trygghetslarm (440, 2019),
74 (69, 2019) personer har beviljats deltagande vid dagverksamhet,
331 (314, 2019) nya beslut har tagits gällande korttidsvård.
146 (125, 2019) personer har beviljats särskilt boende, vilket är en ökning med 21 beslut. Utredningstiden för särskilt boende inom äldreomsorgen har i snitt varit 2–3 dagar. Väntetiden för den som fått beslut om särskilt boende till erbjudande om plats ligger i snitt på 22 dagar. Rikssnittet ligger på 64 dagar.

Antal fattade beslut 2020

Insatser	**Totalt fattade beslut 2020**	**Bifall**	**Avslag**
Hemtjänst	1 335	1 312	23
Nattinsats	119	119	0
Dagverksamhet	74	72	2
Korttidsvård	331	322	9
Särskilt boende	146	136	10
Hemgångsbeslut	346	346	0
Trygghetslarm	383	383	0
Daglig verksamhet LSS	17	17	0
Boendestöd	89	87	2
Kontaktperson SoL	40	27	13
Kontaktperson LSS	62	32	30
Bostad med särskilt stöd och service SoL	14	11	3
Bostad med särskilt stöd och service LSS	13	8	5
Personlig assistans	31	13	18

Biståndsenheten
Biståndsenheten har på grund av pandemin under året fått utveckla de tekniska möjligheterna till att arbeta mer på distans. Enheten har även fokuserat på implementering av rutiner och styrdokument bl.a. den reviderade vägledningen för biståndsbeslut, modell för uppföljning av beslut samt upprättat ett årshjul för månadsplanering och individuellt metodstöd av 1:e socialsekreterare och enhetschef för att säkerställa att alla handläggare har tagit del av och utgår från samma bedömningsgrunder.

Under året har enheten medverkat i en externt utförd genomlysning av biståndsbedömningen riktad mot äldreomsorgen med anledning av kommunens höga kostnader inom äldreomsorgen. Genomlysningen visade att kommunen har ett högre antal fattade beslut gällande serviceinsatser jämfört med andra jämförbara kommuner. En åtgärdsplan har arbetats fram tillsammans med VoO hemtjänst, VoO särskilt boende samt administrativa avdelningen på förvaltningen (ekonomer). I den ingår fortsatt följsamhet av bedömningsgrunder från vägledningsdokumentet, uppföljning av biståndsbeslut som väntas resultera i en minskning av fattade beslut. Ökat fokus på uppföljningar genom inrättande av kontrollfunktion på enheten för samtliga insatser inom SoL och LSS, medverkan i projekt ”Senior i VBG” som syftar till att skapa hälsofrämjande och förebyggande aktiviteter för äldre och på så sätt öka möjligheten att klara sin vardag självständigt utan behov av stöd och hjälp från socialnämnden. Projektet är delfinansierat av rådet för hälsa och social hållbarhet och är en samverkan med socialförvaltningens Kommunrehab, Kultur och fritid och Kommunstyrelseförvaltningen.

Enheten fortsätter även med att utveckla samverkan med vård stöd och utveckling VSU, Personligt stöd och omsorg PSO samt individ och familjeomsorgen IFO i syfte att bättre möta personer med samsjuklighet, samt ärenden inom barn och familj. Ny rutin för hemtagningar av personer som varit inneliggande inom slutenvårdens psykiatri har sjösatts under året med gott resultat.

Handläggning riktad mot funktionshinderområdet har nu delat in sig i en grupp för vuxna och en grupp för barn och unga i syfte att nischa kompetens samt stärka samverkansytor.

Under våren har en ny modell för att löpande kunna ta ut avgifter utan onödig administration tagits fram i samverkan med förvaltningssekreterare, ekonom och jurist. Modellen bygger på OPI – omvårdnadsprisindex och kommunfullmäktige antog den i december 2020 för att gälla from 2021.

Inom färdtjänsten infördes 1 januari ett förändrat bokningsfönster som under årets första månader visade på en effekt av ökad samordning av resor och minskade kostnader för färdtjänsten. Kostnaderna för färdtjänsten har även påverkats av pandemin. Då Västra Götalandsregionen ändrade sin zonindelning behövdes även en ny modell för egenavgiftsuttag tas fram, vilket skedda i samråd mellan Fyrbodals färdtjänsthandläggare och Västtrafik. Kommunstyrelsen fattade beslut enligt förslaget som gäller from 1 januari 2021.

Bemanningsenheten
Bemanningsenheten har till uppgift att hantera vikarieanskaffning och vikarietillsättning inom VSU, VoO, PSO samt inom daglig verksamhet ASI. Enheten ansvarar också för central planering inom hemtjänst samt schemaadministration inom äldreomsorgen VSU samt VoO. Vidare hanteras administration av LAS, rekrytering, APL, feriearbetare, arbetskläder, bilar, viss ekonomiadministration samt tjänste-ID. Under året har enheten varit påverkad av den pandemi som råder. De administrativa medarbetarna har under stora delar av året arbetat på distans vilket varit en utmaning utifrån att hitta tekniska och arbetsmiljömässiga åtgärder.

Enheten har under året stärkts upp för att öka rekrytering av timanställda då behovet varit stort ute på enheterna. Till enheten har även fyra centrala planerare av hemtjänstinsatser tillkommit. Implementering av deras uppdrag sker i samverkan men VoO hemtjänst och kommer att fortgå under 2021. Här sker även ett stort utvecklingsarbete genom införandet av det nya digitala planeringssystemet LifeCarePlan samt pilotprojekt gällande hantering av resurspass i hemtjänsten. Översyn av bemanningsenhetens volym har skett under året men pausats med anledning av pandemin och ökat personalbehov. En förändring har skett på socialförvaltningen genom att en styrgrupp för bemanning och hållbara scheman har startat upp. I styrgruppen finns berörda verksamhetschefer samt HR specialister. Kopplat till styrgruppen finns en beredningsgrupp med utvalda enhetschefer samt HR specialister. Styrgruppen genomförde en workshop med beredningsgruppen under hösten i syfte att ”nystarta” arbetet med bemanningsfrågor.

Förebyggande verksamheten inklusive dagverksamheter
Anhörigstödet riktad mot äldre samt mot funktionshinderområdet har varit påverkade av den pågående pandemin. Efter en noggrann planering har dock olika samtalsgrupper och cirklar kunnat genomföras. Många samtal har även skett via telefon och Skype.

Anhörigsamordnaren har fortsatt sitt arbete i det nationella projektet ”Koordinatorstöd för föräldrar som har barn med funktionsnedsättning”. Under året har koordinatorn arbetat med 16 familjer och mycket har handlat om hjälp med att sortera, vara ett bollplank och stötta vid möten och kontakter med exempelvis skola. Medarbetare inom anhörigstöd och frivilligsamordnare ingår även i projektet ”Senior i VBG” tillsammans med Kommunrehab och Biståndsenheten. Projektet syftar till att öka livskvalitén för seniorer och senarelägga behov av stöd från kommunen genom att tillsammans skapa aktiviteter som stärker en hälsofrämjande vardag med möjlighet till gemenskap och trygghet.

Under året har frivilligverksamheten fått pausa flera av sina träffpunkter och aktiviteter på grund av pandemin. Dock har ett arbete gjorts för att ställa om och kunna erbjuda coronaanpassade aktiviteter utomhus. Frivilligsamordnare ingick under våren och sommaren i en förvaltningsövergripande och nybildad samhällsstödsgrupp vars syfte var att bistå invånare att på ett enkelt sätt söka och få hjälp med olika saker i vardagen. Nu ingår frivilligsamordnaren i ett projekt finansierat av Delmys (Delegation mot segregation). Fokus för projektet är samverkan för att bryta segregation.

Under pandemin har Träffpunkt Torpa anpassat sin verksamhet genom att den öppna verksamheten stängdes och istället infördes bokade besök för mindre grupper. Personalen på Träffpunkten har spelat en stor och viktig roll i att översätta och förklara samhällsinformation rörande Covid-19 för besökare. Totalt har träffpunkten tagit emot 1 161 besök under året, vilket är knappt 800 färre besök än året innan.

För att begränsa risken för smittspridning så pausades dagverksamhetens grupper med inriktning rehabilitering. Dessa grupper var stängda 200323–200831. De 80 personer som hade biståndsbeslut och tillhörighet i dessa grupper hade under denna period ingen dagverksamhet att vistas i. För att stötta dem i denna utmanande tid har verksamhetens undersköterskor haft regelbunden telefonkontakt med vårdtagare och anhöriga. För flertalet har individuell dagverksamhet också genomförts. Det vill säga: i samråd med den enskilde har det med utgångspunkt i upprättad genomförandeplan utförts hembesök och

utomhusaktiviteter.

50 personer har biståndsbeslut om dagverksamhet med demensinriktning. Dessa grupper har varit igång under hela året, men med minskade gruppstorlekar jämfört med tidigare år. Anledningen till att de varit i gång är att de bedöms vara ett så viktigt anhörigstöd att det vid stängning finns en risk för stor negativ påverkan på både vårdtagare och anhöriga.

Från och med 1 september är alla våra dagverksamheter öppna. För att kunna bedriva en säker och trygg verksamhet då smittspridningen i samhället fortfarande är hög så är grupperna små med max 4–5 deltagare, så att säkra avstånd ska kunna hållas. Dagverksamheten har också i begränsad omfattning fortsatt med individuella besök där behov finns. För att kunna bibehålla små grupper får flertalet färre dagar i dagverksamheten än vad de fick innan pandemiutbrottet. Det innebär också att vi i december har en kö på 15 personer till dagverksamhet. Under 2020 har dagverksamheten haft 5 987 besöksdagar, vilket är 4425 dagar färre än 2019. Den individuella dagverksamheten har under året uppgått till 502 besök. Under hösten har förhållandevis många biståndsbeslut om dagverksamhet inkommit och vid årsskiftet var det 15 personer med beslut som väntar på plats i dagverksamhet.

Personal från dagverksamheterna har under våren och sommaren tjänstgjort inom särskilt boende och korttidsvården där det varit stor sjukfrånvaro i samband med pandemin.

Hemsjukvården Kommunrehab
Kommunrehab har under året tvingats anpassa och utveckla sitt arbete med digitala hjälpmedel för att kunna möta personer som drabbats av covid-19 och behöver rehabilitering samt fortsätta att bedriva nödvändig kompetensutveckling och utbildning mot basverksamheterna inom äldreomsorgen och funktionshinderområdet. Under året har Kommunrehab haft grundutbildning för 13 nya rehabombud samt haft 40 nätverksträffar med alla rehabombud. Enheten har varit involverad i planerna kring att byta leverantör av digitala lås inom ordinärt boende äldreomsorg, som kommer ske under 2021.

Projektet ”Senior i VBG” har enheten varit inblandad i och kommer så fortsätta att vara under 2021. Under året har även fokus legat på att implementera ADL bedömningar (aktivitet i dagliga livet) som en grund för samordningsteamen för att öka individens vardagsfungerande och möjliggöra egen aktivitetsförmåga. Enheten har arbetat fram ett utbildningspaket runt rehabiliterande förhållningssätt som påbörjades under 2020 men pausades med anledning av pandemin. Inom projektet ”Senior i Vbg” har det också startats upp ett arbete med att använda ADL bedömningen som stöd för biståndsbedömningen och uppföljning av insatser inom hemtjänsten. Den så kallade ”Förtroendetiden” som Kommunrehab genom beslut från PFU haft på projekt har nu permanentats och ingår som arbetsmodell för enheten. Detta innebär att alla medarbetare har 12 % av sin arbetstid till förfogande för kompetensutveckling/reflektionstid efter individuell planering tillsammans med enhetschef. Effekten av projektet har blivit en hållbar arbetsmiljö och sänkning av personalomsättning.

Hemsjukvården sjuksköterskor
Inom hemsjukvårdens sjuksköterskeorganisation har ett stort fokus under året varit att hantera situationen gällande pandemin. Stort fokus har varit på att stötta basverksamheterna gällande basala hygienrutiner och hantering av skyddsutrustning samt kohortvård. Det har också krävts ett ökat samarbete med primärvården gällande smittspårningar, vaccinationer samt vårdinsatser för personer med konstaterad covid-19 och palliativ vård.

Enheten har varit tvungen att snabbt ställa om gällande utbildningar och har skapat läkemedels- och diabetesutbildningar digitalt till baspersonal. I april startade samverkande sjukvård upp workshops tillsammans med ambulans, 1177, Mäva och vårdcentralerna. Dessa genomfördes precis innan pandemin på allvar satte igång. Trots hård arbetsbelastning har det skett flertalet samverkansuppdrag. Under 2020 har digital signering gällande hälso- och sjukvårdsinsatser genomförts. Planering av deltagande i implementering av FVM (framtidens vårdmiljö) har påbörjats och kommer att fortsätta under 2021-2023.

Under hösten har en organisationsförändring skett genom att den tillfälliga förstärkningen av undersköterskor i hemsjukvården tagits bort och ersatts med sjuksköterskor istället. Syftet är att säkerställa en god och säker vård i den kommunala hälso- och sjukvården. Fortsatt utveckling av samverkan mellan olika arbetsgrupper har skett där även företagshälsovården medverkat. Anpassning av scheman har pågått under året. Fortsatt kompetensutveckling kring sårvård har skett tillsammans med företaget OneMed vilket lett till en bredare kompetens samt gott resultat av sårläkningen hos enskilda personer.

Korttidsvården
Inom äldreomsorgens korttidsvård har det under året tvingats ske flera omställningar av verksam-

heten med anledning av pandemin. Korttidsenheterna var de första enheterna inom socialförvaltningen som i början på april månad fick in smittan via anhöriga som besökte sina närstående. Smittan spred sig både till vårdtagare och personal, vilket ledde till att beslut fattades om att pausa växelvården på Niklasbergsvägen 9K för att på så sätt lösgöra personal som kunde arbeta på Nyhagas korttidsenhet.

Personal från dagverksamheterna var också och tjänstgjorde på enheten under våren och sommaren. Det blev även aktuellt att fysiskt flytta den omgjorda växelvården som blev korttidsvård/eftervård covid-19, till Niklasbergsvägen 1B för att hitta samverkansmöjligheter kring bemanning med Nyhaga korttidsenhet. Det har varit en stor utmaning för enheterna att skapa en trygg struktur för vårdtagare och medarbetare kring kohortvården som bedrivits. Under våren fanns inte tillräckligt med framtagna rutiner gällande användandet av skyddsutrustning samt avsaknad av tillräcklig sådan. Enhetschef har tillsammans med medarbetare och skyddsombud genomfört ett stort antal risk och konsekvensbedömningar kring olika vårdmoment och nu lyckats skapa en tydligare arbetsstruktur för det fortsatta uppdraget gällande eftervård av personer med covid-19. Det råder inte heller någon brist på skyddsutrustning i nuläget. Från september är växelvården fysiskt tillbaka i sina ursprungslokaler på Niklasbergsvägen 9K men har återigen pausat växelvården på grund av smittläget.

En viktig samverkan har också skett med hemsjukvårdens sjuksköterskor, MAS, platskoordinator och boendesamordnare gällande frågor kring in- och utskrivning på de två olika korttidsenheterna utifrån det läget kring smitta som gäller just då. Samverkan har även skett med primärvården då det under året ändrat sig kring vilken enhet som tar emot personer med covid-19 samt att antal platser som är aktuella för korttidsvård har skiftat under året och då påverkat för de läkare som haft ansvar för korttidsenheterna. Eftersom pandemin fortfarande pågår kommer det flexibla arbetssätt som tvingats fram att fortsätta så länge behovet finns.

Beläggning för Nyhagas korttidsenhet har under 2020 i snitt legat på 54 % jmf 85 % 2019. Minskningen är en effekt av pandemin. Beläggning för växelvården har inte varit möjlig att följa.

Larmmottagning och Nattpatrull

Larmmottagningen har haft ett tydligt ökat tryck på larm och utryckningar. Hanteringen av dessa har försvårats i samband med läget med pandemin. Mottagningen har under dagtid mån-fre bemanning med en personal som har inre tjänst att ta emot larm och sedan förmedla dessa vidare till personal ute på fält. Övrig tid på kvällar och helger finns endast två personal i tjänst som då hanterar både larmtelefon och larmutryckning. Detta innebär att skyddsutrustning behöver plockas av och på när man är hemma hos vårdtagare för att svara på larmtelefonen.

Arbetssättet har förändrats till följd av pandemin både för Larm mottagningen och Nattpatrullen. Risk- och konsekvensbedömningar är gjorda för arbete i hemmet hos vårdtagare. Handlingsplan är upprättad för detta arbete.

Schemaläggning utifrån modellen ”Hållbara scheman” har fallit väl ut för nattpatrullen. Efter oro och motstånd i arbetsgruppen har det nu blivit mer stabilt. Individuell hänsyn och önskemål har kunnat hanteras och på det sättet har det funnits stort utrymme att kunna påverka den egna schemaraden. Genom ”Hållbara scheman” klarar enheten att till del bemanna sin egen frånvaro och på så sätt slipper köpa vikarier från bemanningsenheten. Minskade personalkostnader är en följd av detta.

Pandemisituationen har utmanat verksamheten då arbetet har försvårats dels utifrån ökat antal larm och fler tillfälliga utökningar på grund av ökat vårdbehov och dels att hantera basala hygienrutiner anpassat till skyddsutrustning. Nattpatrullen har precis som larmet ökad stress och arbetsbelastning då de hanterar både larm och hembesök samtidigt vilket innebär att skyddsutrustning behöver tas av och på flera gånger i samband med att larm behöver besvaras när man är hemma hos vårdtagare.

Nattpatrullen har startat ett projekt med att bemanna varje natt med en gruppledare som leder och styr arbetet utifrån gällande rutiner, besvarar larm och sedan fördelar ut dessa till lämplig bil i området. Projektet startade november 2020 och pågår till november 2021.

Hållbart arbetsliv

För verksamhetsinriktningen som helhet har sjukfrånvaron givetvis påverkats av pandemin vilket också är ett tecken på att medarbetare följer de restriktioner som säger att man ska hålla sig hemma vid förkylningssymtom. Sjukfrånvaron har i snitt legat på 9,3 % varav korttidsfrånvaron i snitt varit 3,7 % för hela verksamhetsområdet. Det är en ökning från 2019 där snittet var 6,3 % och korttidsfrånvaron i snitt var 2,5 %. Inom verksamhetsområdet varierar sjukfrånvaron på en-

hetsnivå och kan vara både högre och lägre. Alla medarbetare har deltagit i föreläsning med Torkild Sköld kring självledarskap som skedde i mars innan pandemiutbrottet.

På enhetsnivå har man arbetat med att implementera socialförvaltningens framtagna medarbetarprinciper och kommer fortsätta med det under 2021. Alla enheter har genomfört kommunens personalenkät och kommer att lägga handlingsplaner för åtgärder om behov finns av det. All analys av dessa är ännu inte genomförd då det saknas viss information från centrala personalkontoret.

Kommunrehabs projekt gällande förtroendetid kommer nu även att prövas i projektform för Biståndsenheten under 2021.

Kvalitetsledning
Under 2020 har kartläggningar av alla huvudprocesser som skett i de olika verksamhetsområdena genomförts. Syftet är att samla processerna i ett digitalt kvalitetsledningssystem. Utvecklingsledare inom de olika verksamhetsområdena samordnar arbetet som kommer fortsätta under hela 2021. Plan för egenkontroller för verksamhetsområdet som helhet kommer att slutföras i samband med detta.

Alla enheter inom verksamhetsområdet sammanställer och analyserar sina inkomna avvikelser i form av Lex Sarah, Lex Maria, synpunkter och klagomål samt avvikelser gällande vårdärenden. Resultatet analyseras tillsammans i ledningsgruppen och följer med i planering av förbättringsaktiviteter i RA plan för kommande år. Sammantaget görs bedömningen efter rådande omständigheter kring pandemi att det finns ett kompetensbehov gällande basal hygien, omvårdnadskunskap, läkemedel, rehabiliterande förhållningssätt, vårdsvenska etc. hos baspersonal inom äldreomsorg och funktionshinderområdet. Vi har också behov av att återigen använda metoder och kvalitetsregister såsom Senior Alert, BPSD samt palliativregistret.

Biståndsenhetens egenkontroller visar på positivt resultat med färre felaktigheter. Ett exempel är handläggningstid för LSS insatser som för biståndsenheten via stickprovskontroll är 35 dagar från ansökan till beslut jmf med rikssnitt enligt Kolada på 52 dagar från ansökan till beslut.

Ett annat kvalitetsmått som förvisso inte avser rikssnitt men väl belyser kvalité ur ett nationellt perspektiv avser rättssäkerhet och prövade domar under året:

Under 2020 har 32 domar inkommit (att jämföra med 16 under 2019). Av dessa har 27 utfallit till nämndens fördel, 3 delvis till nämndens fördel och i 2 ärenden har den enskilde fått rätt. Huvuddelen av domarna avser personlig assistans enligt LSS (8 där nämnden fått rätt, samt 3 där nämnden delvis fått rätt) efterföljt av ledsagarservice enligt LSS (5 domar, varav 4 där nämnden fått rätt och ett som nu prövas i KmR) samt kontaktperson enligt LSS (4 domar som fastställer nämndens bedömning.)

Egenkontroll inom avgiftshandläggning har genomförts (12 per månad) och visar inga fel avseende fakturorna. Egenkontroll görs även två ggr per år avseende tid i hemtjänst, Hemsjukvård, matabonnemang, egna resor och larm där fel i underlagen för samtliga områden upptäckts vid varje tillfälle. Fakturor har utifrån detta behövts justerats. Berörda chefer informeras alltid för att kontrollen också ska leda till förbättringar av underlagen. Två ggr per åt möts även extern utförare (Samhall) av inköp för genomgång av verkställda beslut.

Icke verkställda beslut, som är en form av egenkontroll, har löpande rapporterats till verksamhetschefer och socialnämnden, fyra ggr/år.

Övriga enheter inom verksamhetsområdet genomför egenkontroller gällande hantering av kost, följsamhet av hygienrutiner, granskning av loggar i verksamhetssystemet Lifecare.

Gällande kvalitetsledning för hälso- och sjukvården inom hemsjukvården återfinns mer i patientsäkerhetsberättelsen upprättat av kommunens MAS.

Individ och familjeomsorg

Verksamheten på IFO har under 2020 präglats av en stabiliserad personalsituation med förhållandevis låg personalomsättning. Största skillnaden kan vi se inom barn- och ungdomsenheten där vi tidigare haft svårt att rekrytera kompetent personal och haft en hög personalomsättning som lett till hög arbetsbelastning som påverkat den psykosociala arbetsmiljön. Under 2020 har personalomsättningen minskat kraftigt och arbetsmiljön förbättrats avsevärt. Detta är ett resultat av flera års fokus på arbetsmiljö med olika

former av åtgärder. Här kan man också se en förbättring nationellt inom Sveriges kommuners IFO-verksamheter, men fortsatt finns det många kommuner som har fortsatt hög personalomsättning.

Coronapandemin har inneburit visst distansarbete för den personal som har arbetsuppgifter som kan utföras på distans. Detta har fallit väl ut även om det krävt mycket arbete bland annat för att få detta att fungera rent logistiskt, då vi utför ett samhällsviktigt arbete och behöver ha personal på plats inom samtliga verksamhetsområden. Här har ledningen kontinuerligt följt de råd som presenterats via SKR och socialstyrelsen särskilt för IFO:s verksamhetsområden. Råden har varit tydliga i att samtliga våra verksamheter behöver fortsatt ta emot besök som bedöms nödvändiga utifrån flera olika aspekter.

Under 2020 har en omorganisation genomförts på IFO, grunden för denna arbetades fram i ledningsgruppen med fokus på ekonomi och dom ökade kostnaderna. Förändringen innebar en övergång från sex sektioner till fem enheter och med minskning av en del, sektionen för administration. Utifrån den minskningen har hänsyn också tagits till att renodla enheternas verksamhet utifrån ett myndighets- och utförarperspektiv samt fördela antalet medarbetare mellan de kvarvarande fem enhetscheferna. Omorganisationen genomfördes i sin helhet i september 2020. De nya enheterna inom IFO är numera Försörjningsstödsenheten; Barn- och ungdomsenheten, Familjeenheten, Vuxenenheten samt Råd- och stödenheten.

I slutet av 2020 genomfördes ytterligare en förändring inom socialförvaltningen; IFO tog över all myndighetsutövning som tidigare handlagts på ASI vilket i första hand berörde försörjningsstödsenheten och barnavården. Detta innebär att från inledningen av 2021 utförs all myndighetsutövning rörande ensamkommande barn och handläggning av försörjningsstöd för nyanlända inom IFO.

Försörjningsstödsenheten
Enheten har under året haft stora utmaningar i en ökad arbetsbelastning, antalet hushåll som uppbär försörjningsstöd har ökat, särskilt under de senaste två åren. Totalt har antalet ärende ökat med ca 100 hushåll i snitt per månad mellan åren 2018–2020. Positivt är dock att ökningen avstannade under hösten 2020. I stor sett så följer vi den nationella utvecklingen så detta är i allra högsta grad även en nationell utmaning som uppmärksammats massmedialt vid flera tillfällen under fram för allt de senaste två åren

Den ökade kostnaden för Försörjningsstöd under 2018, 2019 och som fortsatt under 2020 kan i huvudsak förklaras med:

- Den stora tillströmningen av integrationsärenden de senaste åren.
- Större barnfamiljer med lägre ersättningar från Försäkringskassan.
- Ökat antal ungdomar 18 - 24 år (många med funktionshinder).
- Ökat antal personer som tidigare år kommit från Etableringen och som nu har förbrukat samtliga ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin.
- Restriktivare bedömningar avseende ersättningar via socialförsäkringen hos Försäkringskassan.
- Arbetsförmedlingens reformering som inneburit neddragningar och omorganisation.

Enheten har under året fortsatt att arbeta intensivt för att verksamheten ska genomsyras av och syfta till självförsörjning och ett självständigt liv för individen. På individuell nivå, gentemot brukare, har detta skett genom fortsatt strukturerat arbete i handläggningen kopplat till våra två huvudspår – ***arbetsspåret*** för de brukare som bedöms ha arbetsförmåga samt ***sjuk/rehabspåret*** för brukare med hög ohälsa, ofta kopplat till sjukskrivning. Enhetens utvecklingsarbete har haft följande huvudsakliga fokusområden under året:

- E-ansökan
- Fortsatt utvecklingsarbete med process sjuk/rehabspåret
- Arbetsrehabmodellen ÅKA (samordningsförbundet)
- Förbättra och intensifiera samarbetet med AME/DUA
- Övertagande av handläggning flyktingärenden i samband med verksamhetsanpassning ASI
- Motiverande samtal (metod)
- Barnrättsperspektiv
- Freda-kortfrågor (screening våld i nära relation)
- Färdigställa nya vägledande bestämmelser (antagna av socialnämnden hösten 2020)
- Processkartläggning (kvalitetsledningsarbete)

Digitalisering av ansökningsprocessen har genomförts, från och med mars 2020 har våra brukare möjlighet att ansöka om försörjningsstöd via e-tjänst. Denna implementering har fungerat mycket bra och

numera söker drygt 60 % av våra brukare via e-tjänst. Målet inför implementeringen var att nå upp till 50 % under 2020. Ett mål med denna implementering var att förenkla handläggningen och frigöra tid för att möta våra brukare ofta och arbeta mer intensifierat med förändrings- och motivationsarbete. Med anledning av tillströmningen av antal ärenden samt pandemin, har detta inte blivit fullt möjligt att genomföra.

Ett utvecklings- och planeringsarbete av en organisationsförändring har pågått under flera år vad gäller sjuk/rehabspåret och vi har provat lite olika sätt att organisera oss kring denna målgrupp. Nu kommer ett specialiserat handläggarteam arbeta med målgruppen brukare med långvarigt försörjningsstöd och ohälsa. Detta team kommer att arbeta med vård- och rehabiliteringsprocesser kopplat till socialförsäkringssystem, samt fokusera på samverkan och SIP. Syftet med detta team är att höja kompetensen inom området ytterligare för att möjliggöra för fler brukare att nå självförsörjning. Det nya teamet beräknas starta våren 2021.

Samarbetet med AME är ett högt prioriterat område på enheten med samverkan på samtliga nivåer med ett gemensamt mål; att hitta vägar för våra brukare där målet är självförsörjning genom arbete eller studier. Här ingår även samverkan inom ramen för DUA-avtalet, projektet ”All in” för utrikesfödda samt arbetsrehabteamet ÅKA (samordningsförbundet) där AME är projektägare.

Fem socialsekreterare från enheten är i dag placerade på Resurshuset där de har sin dagliga arbetsplats för att optimera samarbetet, särskilt kring målgrupperna unga vuxna samt utrikesfödda.

Vad gäller unga vuxna 18-24 år så har även denna målgruppen ökat de senaste två åren. Under 2020 var det 188 unga vuxna som någon gång under året erhöll försörjningsstöd, att jämföras med 139 för 2019. Under 2020 har totalt 93 (motsvarande siffra 2019 var 62) unga vuxna med försörjningsstöd avslutats. Av dessa har 25 % gått ut i arbete och 32 % har börjat studera. Ytterligare 14 % har gått ut i egen försörjning genom arbetslöshetsersättning eller andra former av bidrag/ersättningar.

Barn- och ungdomsenheten/Råd- och stödenheten
Teamindelningen som genomfördes under 2019 bestående av socialsekreterare från barn-och ungdomsenheten och familjebehandlare från Råd- och stödenheten har fallit väl ut och består av;

- Barnteam
- Ungdomsteam
- Våldsteam

Samtliga team består av både utredare och familjebehandlare. Syftet med teamen är att man skall specialisera sig och bli än mer professionell inom ett område, men också att man får ett närmare samarbete mellan utredare och behandlare för att kunna möta upp och arbeta med barn/ungdomar och föräldrar på hemmaplan. Utvecklingsarbetet i teamen kommer ytterligare att intensifieras under 2021.

Antalet anmälningar kring barn och ungdomar har ökat något jämfört med tidigare år. Totalt inkom 1 904 anmälningar och ansökningar, en ökning med 4,4 % jämfört med 2019. Under 2020 inleddes utredningar på 33 % av alla inkomna anmälningar och ansökningar. Totalt genomfördes 574 utredningar kring barn och ungdomar, av dessa 574 utredningar hade 212 orsakskod ”våld”. Den absolut vanligaste orsaken till anmälan var att barn bevittnat våld eller misstänks ha varit utsatta för misshandel.

Anmälningar gällande ungdomar (13-18 år) avseende missbruk av alkohol/narkotika ligger i nivå med 2019 efter att ha ökat kraftigt under perioden 2018-2019. Under 2020 inkom 59 anmälningar, 2019 inkom 60 anmälningar och 2018 inkom det 36 anmälningar.

Under de senaste åren har en kraftansträngning gjorts inom barnavården för att minska antalet placerade barn särskilt inom HVB (hem för vård eller boende). Här har samtliga våra enheter inom barnavården samarbetat och haft fokus på att möjliggöra för barnen att få bo kvar i hemmet med behandlingsinsatser från i första hand våra familjebehandlare. Familjebehandlarna utför numera även observationsuppdrag som en del i vissa utredningar där detta bedöms relevant och nödvändigt för att socialsekreterarna ska kunna göra analyser och bedömningar inför beslut. Dessa observationer kan i vissa fall ersätta tidigare behov av placeringar på utredningshem för barn och föräldrar. Totala antalet behandlingsinsatser från våra familjebehandlare har ökat med 62 % sedan 2018. Antalet placeringar och kostnader har genom dessa insatser avsevärt minskat under året.

Fältsekreterarnas uppdrag och mål är att arbeta förebyggande mot ungdomar genom uppsökande arbete på fältet. Det görs genom många olika aktiviteter och i samverkan med andra verksamheter och förvaltningar i kommunen. Den största delen av arbetstiden 2020 har lagts på att arbeta uppsökande och förebyggande ute på fältet i kommunen och i olika miljöer där ungdomar vistas. Detta är framförallt på högstadieskolorna samt på andra kända samlingspunkter vilka varierar utifrån årstid och behov. Fältsekreterare genomför också individuella samtal med ungdomar, de deltar i olika former av möten, genomför utbildning/rådgivning på skolor samt sköter och hanterar olika sociala medier samt annan administration. Vissa delar i fältarbetet har varit svåra att genomföra 2020 på grund av pandemin och en hel del ordinarie verksamheter har blivit inställda. Detta har inneburit utmaningar för verksamheten i att hitta nya arenor och kontaktytor med ungdomar i kommunen för att kunna arbeta förebyggande och relationsskapande.

Familjeenheten
Familjehemsgruppen har en fortsatt hög arbetsbelastning. Antalet barn i familjehem ökade kraftigt särskilt under perioden 2016–2018, men tycks nu ha stabiliserats och ligger kvar på ungefär samma nivåer under 2019 och 2020. Det har varit flera svåra sammanbrott som resulterat i omplaceringar av barnen till nya familjehem, men också till HvB och SiS. Totalt har 14 barn behövt omplaceras av denna anledning. Det är fortsatt svårt att rekrytera ”egna” familjehem utan placering i kontrakterade familjehem har stadigt ökat.

Familjerätten ligger kvar på ungefär samma höga nivåer som 2019 gällande antalet barn som var föremål för utredningar gällande vårdnad, boende och umgänge. En stor ökning skedde mellan 2017–2019. Dessa utredningar är mycket tids- och energikrävande då det oftast är högkonflikter och många föräldrar har annan problematik, där det även pågår utredningar och insatser från barn- och ungdomsenheten.

Antalet samarbetssamtal har minskat något under 2020 jämfört med 2019. Väntetiden för samarbetssamtalen har periodvis varit lång under året på grund av hög arbetsbelastning, delvis på grund av att de under en del av året ej haft full bemanning på enheten på grund av sjukskrivning och vakans. Den långa väntetiden har lett till att vissa har valt bort att komma.

Familjerådgivningen, har precis som de senaste åren, fortsatt ge även kommunerna i Dalsland möjlighet till familjerådgivning. En brukarundersökning gjordes under november månad och visade mycket goda resultat från våra brukare av denna tjänst. Samtliga uppgav att verksamheten är lättillgänglig och lätta att få kontakt med, de känner sig lyssnade på och de har fått hjälp med de problem som var anledningen till att de sökte hjälp

Vuxenenheten
Vid årsskiftet 2019–2020 gjordes en förändring inom IFO vilket innebar en ny målgrupp på enheten; unga vuxna 18–20 år med missbruksproblematik som tidigare handlades på barn- och ungdomsenheten. I och med den övergripande organisations-förändring som senare under året genomfördes på IFO har enheten sedan september månad även arbetat med vuxenärenden avseende våld i nära relation (VIN), övrigt våld/hot, avhoppare från kriminella verksamheter samt brottsoffer. I och med dessa förändringar har ett omfattande arbete med att upprätta nya rutiner och också att revidera befintliga, genomförts i olika led såväl på IFO i stort som på vuxenenheten och även nya insatser har tagits fram, för att på bästa sätt kunna tillgodose de nya målgruppernas behov.

Av jämförelsen med tidigare år framgår därmed att ärende- och insatsmängden påtagligt ökat under 2020 men det har, tack vare enhetens engagerade medarbetare, hanterats på ett ytterst gott sätt inom ramen för befintliga personalresurser. Analysen av själva ökningen visar att det inte enbart har att göra med den nya ålders- och målgruppen som enheten numera hanterar, utan att det även varit en ökning gällande missbruksärenden från 20 år och uppåt. Vidare är det också fler utredningar som lett till någon form av insats vid enheten.

Att utveckla och erbjuda kvalificerad vård på hemmaplan för enhetens målgrupper har fortsatt under 2020. Denna verksamhetsutveckling har resulterat i ytterligare minskningar av antal placeringar på HVB då vi erbjuder kvalificerad behandling på hemmaplan i första hand. Antalet placeringar på HVB har därmed fortsatt minska jämfört med tidigare år. Sektionen ansvarar också för kommunens akutlogi beläget på Kyrkängen. Där erbjuds sex boendeplatser. Utnyttjande av akutlogin har fortsatt öka under 2020, i perioder har alla boenderum använts.

Samverkan IFO
Samverkan och samarbete med externa verksamheter har fortsatt under året, bland annat genom deltagande i Samordningsförbundet, Närsjukvårdsgrupp psykiatri och missbruk samt Närsjukvårdsgrupp

Barn och Unga. Samarbete med grannkommuner har fortsatt, främst med Trollhättans stad genom verksamhet som Krami och Barnahuset. Samverkan sker också kontinuerligt kring socialjouren, Uddevalla kommun är fortsatt värdkommun för samtliga kommuner inom Fyrbodal. IFO deltar också aktivt i samtliga nätverk som finns för IFO:s verksamhetsområden via FoU Fyrbodal.

Individ- och familjeomsorgen har haft ett fortsatt nära samarbete med barn- och utbildningsförvaltningen genom bland annat Samverkan Vänersborg men också genom samverkande socialsekreterare i form av delat ledarskap. IFO är även delaktiga i den samverkansgrupp som finns inom kommunen kring fullföljda studier. Familjecentralen Sirius är en samverkansform som drivs i samarbete mellan IFO, barn- och utbildningsförvaltningen samt Regionen. Vi ser det som ytterst viktigt att utveckla våra förebyggande verksamheter för att försöka hjälpa familjer i behov av stöd utan att de skall behöva bli aktuella för utredningar och insatser inom IFO.

Vår interna samverkan inom förvaltningen har fortsatt under 2020 och pågår på olika sätt utifrån behov inom varje enhet utifrån verksamhetsområde. Uppföljning sker kontinuerligt av det samverkansavtal som föreligger mellan IFO och biståndsenheten gällande handläggning och gränsdragning kring barn och unga med funktionshinder.

Hållbart arbetsliv
Den totala sjukfrånvaron för IFO har ökat något under 2020, detta gäller både lång- och korttidsfrånvaron. Långtidsfrånvaron var i snitt för 2020 9,7 % (8,2 % 2019) och korttidsfrånvaron var i snitt för 2020 3,1 % (2,2 % 2019). Huvudsakliga orsaken till denna ökning bedöms vara utifrån direktiven kring pandemin och symtom. Under året har en kartläggning av korttidsfrånvaron gjorts inom hela IFO och i analysen framkom att huvudsakliga orsaken till korttidsfrånvaron var förkylningssymtom. Efter sommaren 2020 avslutades denna kartläggning efter analys, då pågående pandemi påverkade resultatet i så hög omfattning att vidare kartläggning inte bedömdes vara meningsfullt.

På IFO arbetar vi aktivt för att personal ska vara i arbete och för att uppmärksamma signaler på ohälsa i ett tidigt skede. IFO följer kommunens rutin vid sjukfrånvaro, vilket innebär att chef har kontaktsamtal med anställd första sjukdagen samt omtankesamtal vid upprepad korttidsfrånvaro. Enhetschefer har också ett nära samarbete med personalspecialist, särskilt i långa rehab-ärenden.

Alla enheter arbetar med personalen och dess arbetssituation och mående på olika sätt. Samtliga enheter har frågan levande på APT och i övrigt förekommande mötesforum och frågan lyfts på varje enskilt medarbetarsamtal. På IFO använder vi "mätstickan" som ett verktyg att skatta arbetsbelastning och mående utifrån arbetssituationen kontinuerligt under året. Resultatet av dessa presenteras med kontinuitet på IFO:s LSG för information och dialog. Alla enheter arbetar också med arbetsmiljön enligt OSA (Organisatoriskt och systematiskt arbetsmiljöarbete). Vissa sektioner har också valt att ha hälsoinspiratörer som ett led i att uppmärksamma och arbeta med den psykosociala arbetsmiljön.

Sammantaget är bedömningen att IFO:s personal i hög utsträckning upplever att de har ett hållbart arbetsliv och att detta helt klart förbättrats sedan 2019. Resultatet ser vi genom en kraftigt minskad personalomsättning och förbättrad arbetsmiljö.

Verksamhetsutveckling
Arbetet med att förbättra och utveckla verksamheterna inom IFO pågår ständigt på alla enheter och är ett högt prioriterat område. Vi arbetar kontinuerligt med revidering och utveckling av olika rutiner och riktlinjer, hitta nya arbetsmetoder och stävar efter att ha en flexibel organisation så att vi kan ställa om utifrån ändrade förutsättningar och behov. Utvecklingsarbete pågår även kontinuerligt avseende digitalisering på olika sätt inom de olika verksamhetsgrenarna. Trots pandemin så har vi lyckats hålla i många av de pågående utvecklingsprocesserna och genomfört nödvändiga förändringar under året både avseende organisation och verksamhet.

Socialförvaltningens styrdokument ”Ledning och styrning 2.0” är numera ett mycket väl implementerat dokument inom IFO och har även fått bäring på målen för medarbetarna i lönesättningsprocessen och tas därmed upp i varje enskilt medarbetarsamtal i samband med löneöversynen. I mars 2020 erbjöds all personal inom socialförvaltningen en halv dags föreläsning med Torkild Sköld med temat självledarskap som kopplades till medarbetarprinciperna. Inom IFO samlades enheterna på eftermiddagen för att arbeta vidare med dessa.

Kvalitetsledning
Under 2020 har kartläggningar skett av alla huvudprocesser som skett i de olika verksamhetsområdena. Syftet är att samla processerna i ett digitalt kvalitetsledningssystem. Utvecklingsledare inom de olika

verksamhetsområdena samordnar arbetet som kommer fortsätta under hela 2021.

Under 2020 har IFO fortsatt följa upp hur nyanställd personal upplever sin introduktion. Uppföljningen sker genom en digital enkät med 12 frågor som besvaras i Netigate. Under året har fem medarbetare svarat på enkäten och sammantaget får introduktionen ett väldigt gott betyg, ett medelvärde på 5,6 av 6 möjliga.

Egenkontroll
I föreskrifter och allmänna råd SOFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, framgår bland annat att egenkontroll kan innefatta granskning av journaler, akter och annan dokumentation. I enlighet med ovanstående utförs granskning av ärenden i syfte att säkerställa handläggningen inom Individ- och familjeomsorgens verksamhet Under 2020 har egenkontroll genomförts inom IFO:s verksamheter, med olika tidsintervall. Totalt har 167 ärenden granskats. I stort sett lever verksamheterna upp till gällande lagstiftning, riktlinjer och rutiner.

Inom barn-och ungdomsenheten föreligger överlag en god kvalitet i de granskade ärenden. De brister som framkommer är att barn inte underrättas att utredning inletts, att barnens inställning till beslut inte framkommer i dokumentationen och att det inte dokumenterats inhämtande av samtycke för kontakt med andra vårdgivare, etc.

Inom Råd- och stödenhetens familjebehandlingsverksamhet framgår att uppdrag och genomförandeplan finns upprättade i samtliga ärenden som granskats men att det finns brist i hur genomförandet beskrivs i en del av uppdragen.

Kvaliteten i de granskade ärendena inom familjehemsvården är överlag bra. Uppdatering av genomförandeplan behöver generellt ses över. Barnet och förälders delaktighet behöver tydliggöras.

Inom enheten för försörjningsstöd framgår att arbete sker utifrån lagar och föreskrifter. I stora delar håller verksamheten bra kvalitet vad gäller dokumentation men det saknas uppdaterad genomförandeplan och grundutredning i ett mindre antal ärenden.

Inom vuxenenheten föreligger det en övergripande god kvalitet. De brister som framkommit är av mindre handläggningstekniska karaktär samt avsaknad av journalanteckningar i ett fåtal löpande ärende. Det framkommer också att det idag finns ett mer samstämmigt språk/språkbruk samt en större enhetlighet och relevans i dokumentationen nu än tidigare. Kvaliteten har blivit jämnare och högre vad gäller Språngbrädans insatser.

Alla sektioner inom IFO arbetar kontinuerligt med att förbättra och upprätthålla kvaliteten i det sociala arbetet och handläggning utifrån våra egenkontroller.

Utöver egenkontrollerna har ytterligare ett antal ärenden granskats utifrån inkomna synpunkter och klagomål.

Brukarundersökning
Totalt 121 kommuner medverkade i årets undersökning som genomförs med stöd av SKR (Sveriges kommuner och regioner) under hösten 2020.

Vänersborg deltog 2020 i denna brukarundersökning för 5:e gången. Sammanlagt delades 267 enkäter ut till besökare inom barn- och ungdomsvården, missbruksvården och försörjningsstöd i Vänersborg. Totalt inkom 220 besvarade enkäter och därmed var vi den kommun i Sverige som hade näst flest antal svar totalt. Vad gäller försörjningsstöd så var vi den kommun som fick in flest antal svar av samtliga deltagande kommuner. IFO i Vänersborg har lyfts fram som ett mycket gott exempel nationellt, på grund av vår höga svarsfrekvens och höga deltagande i undersökningen. Kommunen inbjöds därför att dela med sig av hur vi arbetar med brukarundersökningen på en nationell konferens i januari 2021. Därefter har flera kommuner hört av sig för att de önskar ta del av ytterligare information kring vårt arbete.

Brukarundersökningen är en temperaturmätning som signalerar hur våra brukare värderar oss och upplever kvaliteten av de insatser som ges vid mättillfället;



89% av 267 tillfrågade personer valde att svara på vår enkät



96% tyckte att vi efterfrågade era synpunkter på hur er situation skulle kunna förändras. *Resultatet för 2019 var 93%.*



94% tyckte att det var lätt att få kontakt med socialsekreteraren (till exempel via telefon, sms eller e-post). *Resultatet för 2019 var 91%.*



71% tyckte att ni har kunnat påverka vilken typ av hjälp ni fått av socialtjänsten. *Resultatet för 2019 var 80%.*



96% tyckte att det var lätt att förstå informationen som ni fick av socialsekreteraren. *Resultatet för 2019 var 93%.*



88% var nöjda med det stöd ni fått från socialtjänsten. *Resultatet för 2019 var 90%.*



88 % tyckte att vi visade förståelse för er situation. *Resultatet för 2019 var 88%.*



79% tyckte att er situation förändrats sedan ni fick kontakt med socialtjänsten. *Resultatet för 2019 var 82%.*

Lex Sarah
Under året har det upprättats sju rapporter enligt Lex Sarah inom IFO. Tre inom Barn- och ungdomsenheten, två inom Familjeenheten och två inom vuxenenheten. Rapporterna är i huvudsak upprättade utifrån brister i rättssäkerhet/handläggning.

Synpunkter och klagomål
Totalt har det inkommit 50 synpunkter och klagomål gällande IFO:s verksamheter. Fyra synpunkter i form av beröm och 47 synpunkter gällande missnöje. Flest klagomål har inkommit vad gäller ekonomiskt bistånd, främst gällande missnöje i samband med fattade beslut. För övriga IFO handlar klagomålen om tillgänglighet och yrkeskunnande. Beröm har inkommit då brukare upplevt god tillgänglighet, positivt bemötande av handläggare och hjälp med sin försörjning.

Personligt stöd och omsorg

Personligt stöd och omsorg har under året haft stort fokus på personalförsörjning utifrån pandemin. Vi har under året lärt oss mycket som vi har med oss inför framtiden avseende verksamhetens förmåga att ställa om med kort varsel men också att bibehålla fortsatt kvalité och trygghet för våra uppdragstagare. Alla medarbetare har gjort ett fantastiskt arbete ute i våra verksamheter där byte av arbetsplats har varit en realitet för en del arbetstagare. Vi har haft en låg smittspridning inom våra verksamheter vilket är väldigt roligt att konstatera. Verksamheterna har bedrivits som vanligt utifrån de förutsättningar som har varit.

Vi har arbetat med basala hygienrutiner och att göra risk och konsekvensanalyser på organisationsnivå och individnivå utifrån pandemin. Arbetet under året har präglats av denna pandemi i stort och smått. Vi har lärt oss mycket under året och vi har ställt om i organisation och i vård och omsorgsarbetet med stor flexibilitet och förståelse för detta från våra uppdragstagare, anhöriga och företrädare. På plussidan är att vi lärt oss att arbeta mer med digitala verktyg som Skype och Teams. Ute i våra verksamheter har vi blivit mer kreativa i det dagliga arbetet och förstått hur viktigt det är att tänka utanför ”boxen”” men också med kort varsel kunna ställa om utifrån nya rutiner eller nya beslut. Vi kan också konstatera att implementeringen av nya beslut har gått ut snabbt i våra verksamheter och att vi har haft en god följsamhet i organisationen utifrån dessa beslut.

När det gäller verksamhetsutveckling inom PSO så har det naturligtvis påverkat oss negativt utifrån att vi inte har kunnat genomföra det planerade utvecklingsarbetet som har varit tänkt utifrån de restriktioner som har varit. Vi har också haft stora belastningar kring personaltillgång då många har varit sjuka eller varit hemma pga symtom. Trots detta har det dagliga arbetet kring våra brukare fungerat väl rent generellt. Vi har haft vår dagliga verksamhet öppen under hela året vilket har varit en stor fördel för våra brukare. Största utmaningen inom PSO är det fortsatta arbetet med att erbjuda alla vänersborgare som har boendebeslut enligt LSS/SoL ett boende i Vänersborg. Vi har lyckats i vissa fall under året men det har tillkommit andra personer under året som vi inte har kunnat erbjuda. Så på helheten har vi ökat de externa placeringarna med några ytterligare under året. Målgruppen i sig är bred i sina behov men det mest framträdande under året är att det är unga vuxna med kognitiva funktionshinder med en samsjuklighetsproblematik.

Vi noterar även att många idag inte är fullt utredda avseende sina behov och begränsningar. Vilket i något fall har inneburit att vi har bedömt att det är av stor vikt att personen i fråga blir utredd först innan vi erbjuder boende i våra verksamheter.

Anledningen till detta kan naturligtvis vara de långa väntetiderna som finns inom psykiatrin och bristen på läkare inom regionen.

Vår bedömning är att vi fortsatt behöver utbilda personal och öka vår verktygslåda med metoder och andra tekniker för att kunna möta upp denna målgrupp. Och i vissa fall stödja arbetsgrupperna med handledning vilket vi har gjort i många grupper i år med ett gott resultat.

Välfärdsteknik/digitalisering
Detta är ett område som vi kommer arbeta med under många år framåt då utvecklingen går fort fram och kan gynna den enskilde på ett bra sätt. I år har dock detta utvecklingsarbete rent generellt stannat upp i våra verksamheter. Vi har två små projekt som vi har inlett under hösten som syftar till att underlätta vardagen för den enskilde. Det går långsamt framåt och vi hoppas att arbetet skall sätta fart under hösten 2021. I övrigt så har vissa enheter infört digitala signeringslistor på sina enheter och vissa har fått digitala medicinskåp. Men detta arbete står på paus för tillfället.

Hållbart arbetsliv
Vi har månatliga avstämningar av korttidsfrånvaro/total sjukfrånvaro inom PSO. Analysarbetet kring korttidsfrånvaro och långtidsfrånvaron har dock grusats under innevarande år då det gäller helheten. På enhetsnivå jobbar vi fortsatt på individnivå och då gällande de långtidssjukrivningar vi har. Ur analyspunkt så är 2020 ett förlorat år och förhoppningen är att detta arbete kan återupptas på ett bättre sätt under 2021. Vi skickar ut en hälsoenkät en gång per år i syfte att stämma av hur det ser ut inom verksamheten avseende personalens hälsa på arbetsplatsen. Vi kan se att den psykiska ohälsan inte bara beror på arbetsmiljön utan i många falla kopplat till fritiden/hemsituationen för de anställda. Vi har också gjort en övergripande medarbetarenkät inom kommunen i år och för PSO del så var det fina resultat. När det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet så följer vi årshjulet och vi tar alltid upp detta på ledningsmöte och på APT inom våra verksamheter. När det gäller KIA så tas det upp på APT/verksamhetsmöten.

Kvalitetsledning
Ett fåtal lex Sarah och Maria anmälningar har gjorts under året. Ett fåtal klagomål och synpunkter har inkommit och har hanterats enligt rutin. Avvikelser tas upp på verksamhetsmöten och vid behov görs rutiner om för att förhindra upprepning.

Arbete sysselsättning och integration

Verksamhetsområde Arbete, Sysselsättning och Integration (ASI) bildades formellt den 1/1 2018 och omfattar kommunens uppdrag gällande arbetsmarknadsinsatser, daglig verksamhet (LSS) och flyktingmottagande. I juni 2019 samlokaliserades Integrationsenheten och Arbetsmarknadsenheten i lokaler på Trenova center, Östra vägen 5. En av grundprinciperna är ”En väg in”, det vill säga att de ärenden som rör arbete och/eller sysselsättning passerar vägledningsteamet som med hjälp av sina olika kompetenser och med stöd av varandra ska hitta individuella vägar mot den reguljära arbetsmarknaden alternativt sysselsättning.

År 2020 blir ett år som vi kommer att minnas på många sätt både hos ASI och i samhället i stort. Ett år med restriktioner och anpassningar under covid-19. En del aktiviteter har vi varit tvungna att skjuta på framtiden och en del har vi lyckats genomföra på ett annorlunda sätt. Vi har lärt oss nya saker och vågar hävda att vår samlade digitala kompetens har stärkts väsentligt. Detta ” nya normala” med alla anpassningar ställer stora krav på medarbetarna. Vi behöver vara flexibla och kreativa i vår yrkesutövning och tänka i nya banor. I detta har ASI:s medarbetare gjort ett imponerande arbete och med stor uppfinnesrikedom och flexibilitet ställt om och anpassat verksamheten utifrån ständigt nya restriktioner.

Förutom att vi har levt under en pandemi med allt vad det innebär har året även inneburit stora förändringar inom ASI:s organisation. På grund av det minskade flyktingmottagandet har vi varit tvungna att genomföra verksamhetsanpassningar i form av avveckling av flyktingmottagningen och integrationscenter vilket har inneburit att duktiga och kompetenta medarbetare har behövt lämna oss och gått vidare till andra uppgifter.

Trots pandemi och verksamhetsanpassningar så har det funnits ljusglimtar. Kommunfullmäktige fattade

beslut 201118 om att det inte ska göras några nedskärningar av AME. Organisationen ska bestå i sin nuvarande omfattning och dessutom tillföras en ramökning på 4,0 mnkr. Detta för att än mer kunna rusta och matcha arbetslösa vuxna och ungdomar som uppbär försörjningsstöd till arbete och egenförsörjning. Arbetskonsulenterna på AME hade som mål att få ut minst 100 personer till arbete under 2020. Vid årets slut hade 97 personer kommit ut i arbetet och därmed brutit sitt försörjningsstödsberoende. Detta får anses som ett mycket gott resultat med tanke på att vi är mitt i en pandemi med allt vad det innebär.

Inom daglig verksamhet har det gjorts ett gott arbete med att formulera arbetssätt och metoder för att på ett strukturerat sätt arbeta med att förverkliga en av ASI:s vägledande principer, nämligen stegvis förflyttning. Detta för att skapa fler möjligheter till personlig utveckling för deltagarna i daglig verksamhet och en ökad inkludering i samhället och arbetslivet.

Arbetsmarknadsenheten (AME)
Ame:s uppdrag är att rusta personer som inte har kommit in eller förlorat kontakten med arbetsmarknaden, och matcha dem mot ”rätt” arbetsgivare. Målet är att deltagarna ska nå egen försörjning genom arbete eller studier. Vid behov ska en utredning/bedömning göras, i syfte att klargöra individens förutsättningar för ett långsiktigt och hållbart arbetsliv. Primär målgrupp är personer som uppbär försörjningsstöd.

Pandemin har haft en stor påverkan på AME:s verksamhet. Arbetet har dock till stora delar pågått som vanligt, men begränsat till viss del intaget av deltagare, antalet gruppaktiviteter och deltagandet i praktiska verksamheterna. En lärdom är dock att AME behöver öka sin digitalisering för att i situationer som denna vara bättre rustade på att ställa om delar av verksamheten.

Pandemin till trots så lyckades AME få 97 personer till arbete under året. Det är en ökning med 67 % i jämförelse med 2019. Även om det är tre personer färre än målet på 100, så får det ses som ett mycket gott resultat under förutsättningarna. Däremot var det inte lika många som gick ut till studier som man hade förväntat. Detta kan delvis förklaras av förändrade förutsättningar för studier under rådande pandemin. Vuxenutbildning har i huvudsak erbjudit studier på distans vilket inte ökar motivationen hos målgruppen. Samtidigt ska det inte underskattats att det på AME har funnits ett tydligt fokus på arbete och inte studier. Detta för att det är lättare att motivera till arbete och att förhoppningsvis så kan ett arbete leda till en motivation för studier. Detta fokus bör dock delvis omprövas under 2021.

Under året så avslutades de sista åtgärdsanställningarna som pågått under flera år inom AME. Det var för verksamhet och personal en utmanande tid, men som resulterade i något positivt för både individ och verksamhet. I och med detta så skapades en ny ordning kring åtgärdsanställningar, med tydliga tidsramar och ett tydligt syfte. Nämligen att anställningen ska bidra till att stärka och förflytta personen närmare den reguljära arbetsmarknaden. Anställningen blir då att betrakta som en ”rusta-insats” ett medel för att stärka individen position på den reguljära arbetsmarknaden och inte ett mål i sig.

En ny DUA-överenskommelse har tagits fram som inte bara innefattar Vänersborg och Arbetsförmedlingen, utan även kommunerna Trollhättan och Grästorp. Denna överenskommelse har ett tydligt fokus på de som uppbär försörjningsstöd och bidrar till att Arbetsförmedlingen i hög grad ställer sina resurser till förfogande. Överenskommelsen kommer utgöra ”spelplanen” för den kommunala arbetsmarknadsverksamheten för lång tid framåt. Arbetet med att ta fram denna överenskommelse leddes av AME i Vänersborg.

Fokus under året har också varit att fler deltagare ska ha sin praktik och arbetsträning i annan kommunal verksamhet, än i de praktiska verksamheterna inom AME. De praktiska verksamheterna har i första hand används för de som befinner sig långt från arbetsmarknaden och är i behov av någon form av utredning/bedömning. Detta medförde dock att tempot sjönk och att uppgifterna i verksamheterna blev mindre avancerade. För att motverka denna utveckling så fick ett antal deltagare arbetsmarknadsanställningar i de praktiska verksamheterna. På så vis ökade tempot och mer avancerade uppgifter kunde introduceras, vilket skapade en mer arbetsplatsliknande miljö. De som fick anställning bedömdes stå till arbetsmarknadens förfogande och var i behov av att snabbt bryta sitt beroende av försörjningsstöd.

Frånsett de aktiviteter som är kopplade till de förväntade resultaten så identifierades ett antal utvecklingsområden för verksamheten år 2020. Bland annat arbetade man med förhållningssättet ”Äntligen måndag”. Detta i form av gruppaktiviteter. Resultaten från dessa kommer att knytas ihop i en eller flera workshops under 2021.

Årshjulet med rustande aktiviteter för deltagarna utvecklades ytterligare under 2020 och utökades med fler aktiviteter. Även innehållet justerades, för att bättre passa målgruppen. Detta utökade årshjulet kommer implementeras under 2021, när det finns möjlighet att genomföra dessa digitalt.

2020 anvisades 710 personer till AME. Av dessa gick 97 personer ut till arbete och egenförsörjning och 27 personer till studier.

Daglig verksamhet
Avsikten med att daglig verksamhet har sin organisatoriska tillhörighet till ASI är att de ska innebära ökade möjligheter till variation och individanpassning av den dagliga verksamheten för målgruppen. Det ska även skapas förutsättningar för fler personer med funktionsvariationer att närma sig ordinarie arbetsmarknad genom matchning till externa platser med tillgång till individanpassat stöd. För att tillgodose detta finns en mottagningsfunktion som är kopplad till vägledningsteamet inom AME. Där mottas alla som fått beslut om daglig verksamhet enligt LSS, efter en fördjupad kartläggning matchas individerna mot lämplig verksamhet.

Syftet med denna organisering är att i högre grad kunna erbjuda placeringar som matchar individens kapacitet och önskemål. Mottagningsfunktionen får också i ett vägledningsteam stöd av olika kompetenser och fler individer med olika funktionsvariationer kan närma sig den reguljära arbetsmarknaden. Uppföljning av matchningar sker kontinuerligt i daglig verksamhets ledningsgrupp.

Under året har det pågått ett arbete med att få en samsyn hos medarbetarna gällande uppdrag, arbetssätt/metod och rutiner inom samtliga verksamheter inom daglig verksamhet. Syftet är att säkra att det inte finns några skillnader i kvalitén av utförd insats. Ett bra hjälpmedel i detta arbete har varit den processkartläggning av verkställighetsprocessen som genomförts i kvalitetsledningssystemet där alla arbetsmoment i daglig verksamhet har tydliggjorts. En modell för hur personalen ska arbeta med stegvis förflyttning har jobbats fram. Att arbetet med stegvis förflyttning har intensifierats kommer på sikt generera mer personer till externa platser och/eller uti i reguljärt arbete.

Ett samarbete inleddes under 2019 med boendena inom LSS gällande bemanning, scheman och personalresurser. I syfte att få en bättre personalförsörjning, kunna lösa vakanser och ledigheter, minska vikariekostnader. Covid-19 har medfört att arbetet har tappat styrfart under 2020. Förhoppningsvis kommer det att kunna starta upp igen under 2021 bland annat genom ett pilotprojekt mellan daglig verksamhet och boendet på Tegelbruksvägen utifrån hållbara scheman.

Integrationsenheten (Flyktingmottagning, Integrationscenter och boende)
Flyktingmottagningens uppdrag är att utreda, bedöma, besluta om insatser, stöd, samt följa upp insatser för ensamkommande barn, vuxna nyanlända individer och familjer, familjehem, SFV, kvotflyktingar, samt ungdomar som uppbär uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Verksamhetens uppdrag är att utifrån ett helhetsperspektiv ge möjligheter för en god etablering i kommunen för nyanlända flyktingar. Enligt lag om etableringsinsatser för nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen ansvaret för att samordna etableringsinsatser. Integrationscenters uppdrag är att erbjuda målgruppen samhällsorientering på modersmål om 100 timmar och genom att erbjuda olika introduktionsinsatser (språkvän, föreningsmatchning, information- och bosökarforum) skapa fler kontaktytor mellan etablerade, utrikesfödda, samt nyanlända flyktingar. Uppdraget för HVB-hem & Stödboende är att ta emot placeringar enligt SoL till kommunens HVB-hem och stödboende.

Integrationsenheten (Flyktingmottagningen, Integrationscenter, HVB-hem & Stödboende) påverkas kraftigt av antalet nyanlända en kommun tar emot, samt hur väl fungerande Arbetsförmedlingens samordnade etableringsinsatser är.

Under de tre senaste åren har det skett markant minskning av flyktingmottagandet till Vänersborgs kommun och till riket i stort. Utifrån det minskade antalet nyanlända till kommunen, minskade även antalet ärenden som blev aktuella på flyktingmottagningen. Under år 2020 har utflödet av ärenden varit större än inflödet. Socialsekreterarna har haft ett lågt antal ärenden. Detta har även gällt för samhällskommunikatörerna som har till uppdrag att erbjuda samhällsorientering om 100 timmar. Även här har vid flertalet tillfällen grupperna varit mindre än vanligt, återigen beroende på antalet nyanlända kommunen tar emot. Utifrån detta har även medarbetarnas sysselsättning på Integrationscenter minskat kraftigt och

hösten 2020 ställdes hela Integrationsenheten inför ett betydande omställningsbehov och omfattande anpassningar av verksamheten genomfördes.

De vidtagna åtgärderna kommer innebära att Vänersborgs kommun inte kommer att ha en möjlighet till stadigvarande personalresurs för att erbjuda samhällsorientering till målgruppen nyanlända. Samhällsorientering kommer framledes att levereras genom att Vänersborgs kommun köper tjänsten externt vid behov. När det gäller den minskade personalresursen inom Flyktingmottagningen innebär det att myndighetsutövningen gällande ekonomiskt bistånd och insatser gällande ensamkommande barn och ungdomar förs över till individ- och familjeomsorgen från och med januari 2021. Den framtida Flyktingmottagningen kommer alltså enbart att bli en utförarenhet. Flyktingmottagningens uppdrag att bistå med socialt och praktiskt stöd till individen i samband med bosättning för de flyktingar som kommunen tar emot som omfattas av ersättningsförordningen kvarstår. Vidare är uppdraget att utifrån ett helhetsperspektiv ge nyanlända flyktingar möjligheter till en god etablering i kommunen. Flyktingmottagningen ska tillsammans med interna och externa aktörer, sträva efter att ge de nyanlända de förutsättningar de behöver för att bli oberoende och självförsörjande.

Utifrån att det endast kommer ett fåtal anvisade ensamkommande barn till kommunen är det inte motiverat att kommunen driver ett eget HVB och beslut om avveckling togs av Socialnämnden i december 2020.

Den kraftigt reducerade personalstyrkan och verksamhetsanpassningen har krävt att ASI ser över hur man önskar forma det framtida flyktingmottagandet i kommunen, samt hur man ska bedriva integrationsarbetet. Utmaningen är att i ett minskat inflöde av nyanlända rigga en organisation för flyktingmottagande och etablering som har en flexibilitet och som vid behov snabbt kan ställa om för att möta ett ökat inflöde av nyanlända.

Trots verksamhetsanpassningar och begränsningar på grund av Crona har integrationsenheten under året lyckats med att erbjuda 100 timmars samhällsorientering som är en skyldighet enligt lag. Tidigare var skyldigheten att erbjuda 60 timmars samhällsorientering på modersmål men under 2020 höjdes antalet timmar till 100. Vilket för många kommuner har varit en utmaning. Ett arbete har även pågått med att synliggöra barnperspektivet i utredningar och sociala insatser. En digitalisering har genomförts och klienter har erbjudits att ansöka om försörjningsstöd digitalt. Vidare har integrationsenheten lyckats med att starta upp två projekt i samarbete med Trollhättan (Jobbstart Två Stad, Hållbart boende) som innebär riktat stöd till ensamkommande gymnasieungdomar i boende och i jobbsökande. Projekten drivs med hjälp av finansiering av Länsstyrelsen.

Hållbart arbetsliv
Jämfört med 2019 så ökade den totala sjukfrånvaron från 5,7 % till 8,9 % 2020 vilket till stor del kan förklaras av att vi levt under en pandemi under året. Korttidsfrånvaron har ökat från 2,1 % år 2019 till 3,4 % år 2020. Ökningen kan delvis ses som en effekt av att medarbetarna tagit sitt ansvar för att förhindra smittspridning och stannat hemma om de haft symtom.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet sker med hjälp av årshjul och i enheterna har det skett ett medvetet arbete med att involvera personal i arbetsmiljöarbetet, framförallt i det psykosociala arbetsmiljöarbetet. En del enhetschefer ser en svårighet att genomföra SAM på ett optimalt sett när man inte kan ha fysiska möten utan kommunicerar via Skype. Mycket tid har ägnats åt Covid och dess påverkan på personal och verksamhet. Här har det varit viktigt att från ledningens håll att få ut snabb och tydlig information till medarbetarna för att skapa trygghet och dämpa oro. Resultaten i den personalenkät som genomfördes i slutet av 2020 visar att medarbetarna i stort var nöjda med den information, kommunikation och det stöd som getts av arbetsgivaren.

På alla enheter gör kontinuerligt uppföljning av tillbud och arbetsskador. Samtal förs på APT och personalspecialist nyttjas vid behov. Åtgärdsplaner och analyser görs i personalgrupperna och förebyggande åtgärder vidtas när det är möjligt.

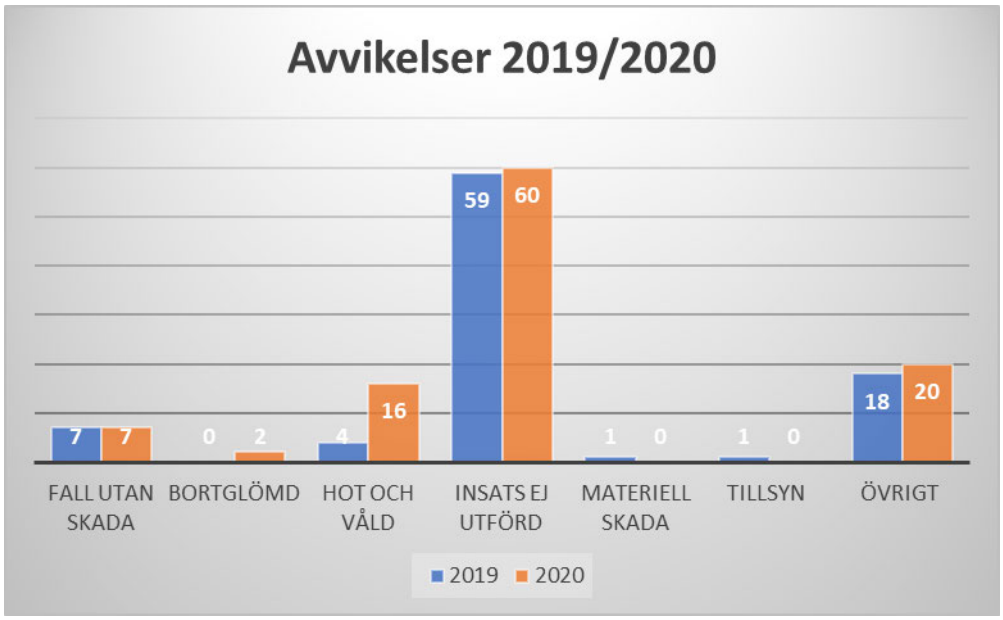
Samtliga enheter har under året lagt fokus på att arbeta med medarbetarprinciperna, på heldagar, APT och verksamhetsmöten. På någon enhet har en viktig del av implementeringen varit att översätta medarbetarprinciperna till bedömningskriterier vid lönerevison och medarbetarsamtal. Ett sätt att tydliggöra för medarbetaren vilken och på vilket sätt de har en påverkan i vardagen och under hela året.

Kvalitetsledning

Lex Sarah
Under året har det inte inkommit någon rapport enligt Lex Sarah från verksamheterna.

Synpunkter och klagomål
Det har under 2020 inkommit ett klagomål gällande daglig verksamhet som har omhändertagits enligt rutin.

Avvikelser
Inom ASI har avvikelsehantering under 2020 skett inom daglig verksamhet. Avvikelserapporteringen har främst handlat om att verksamheterna inte fått vikarier vid behov. När det gäller hot och våld är detta mellan brukare och inte hot och våld mot personal. Under 2020 har antalet avvikelser kring hot och våld ökat. Antal avvikelser på grund av att insatsen inte har utförts var 2019 lika stort som 2020. (2019 59 st, 2020 60 st) Verksamheterna ser att en förklaring till att hot- och våldssituationer ökar kan vara det ökade antalet personer som deltar i daglig verksamhet och att det då blir minskat fysiskt utrymme och minskade personalresurser. När det gäller avvikelser som handlar om att insatsen ej är utförd kommer ansvariga enhetschefer arbeta vidare med att minska dessa avvikelser.



(Totala antalet avvikelser: 2019 90 st, 2020 105 st)

Egenkontroll
I föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2011:9, Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, framgår bland annat att egenkontroll kan innefatta granskning av journaler, akter och annan dokumentation.

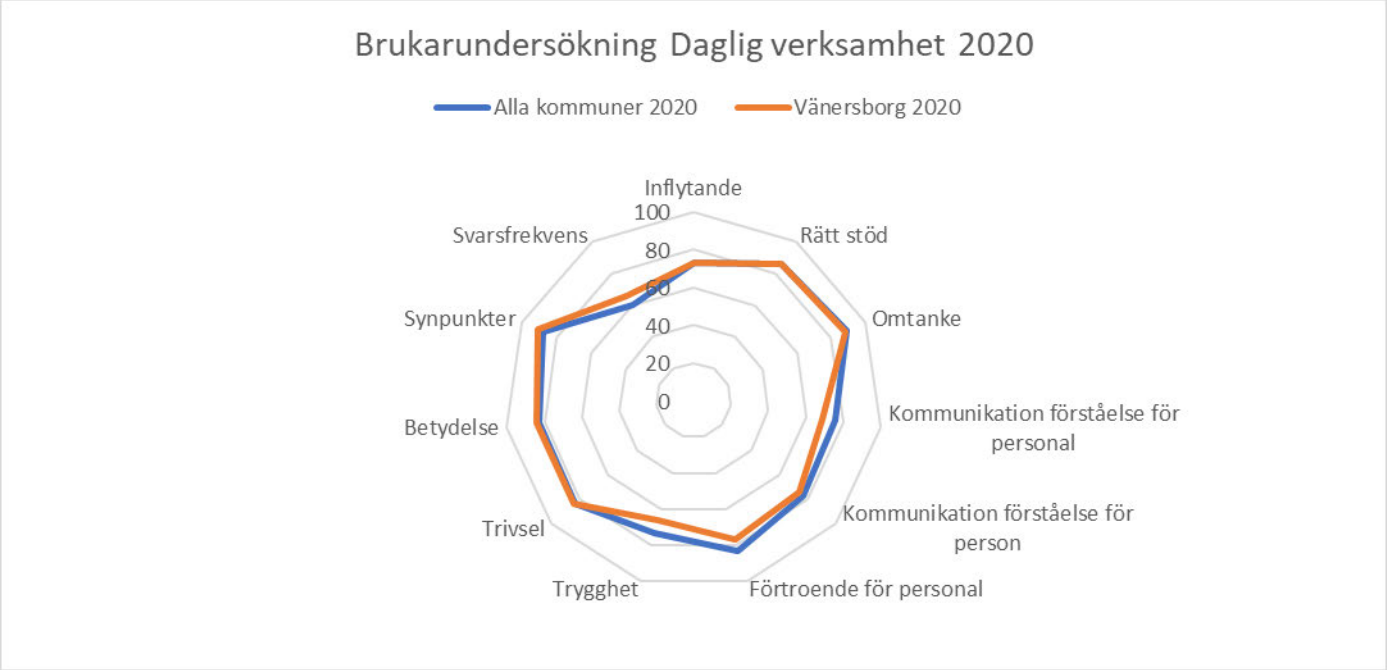
I enlighet med ovanstående utförs granskning av ärenden och akter i syfte att säkerställa handläggning och dokumentation inom Flyktingmottagningens verksamhet. Under året har mallen för egenkontroll utvecklats för att säkerställa att barnperspektivet synliggörs. Några allvarliga brister i dokumentationen har inte uppmärksammats under året.

Egenkontroll har inte genomförts inom Daglig verksamhet under året.

Brukarundersökning
Två brukarundersökningar har genomförts inom funktionshinderområdet (daglig verksamhet och sysselsättning enligt SoL) under 2020. Undersökningarna genomfördes under perioden september-november 2020.

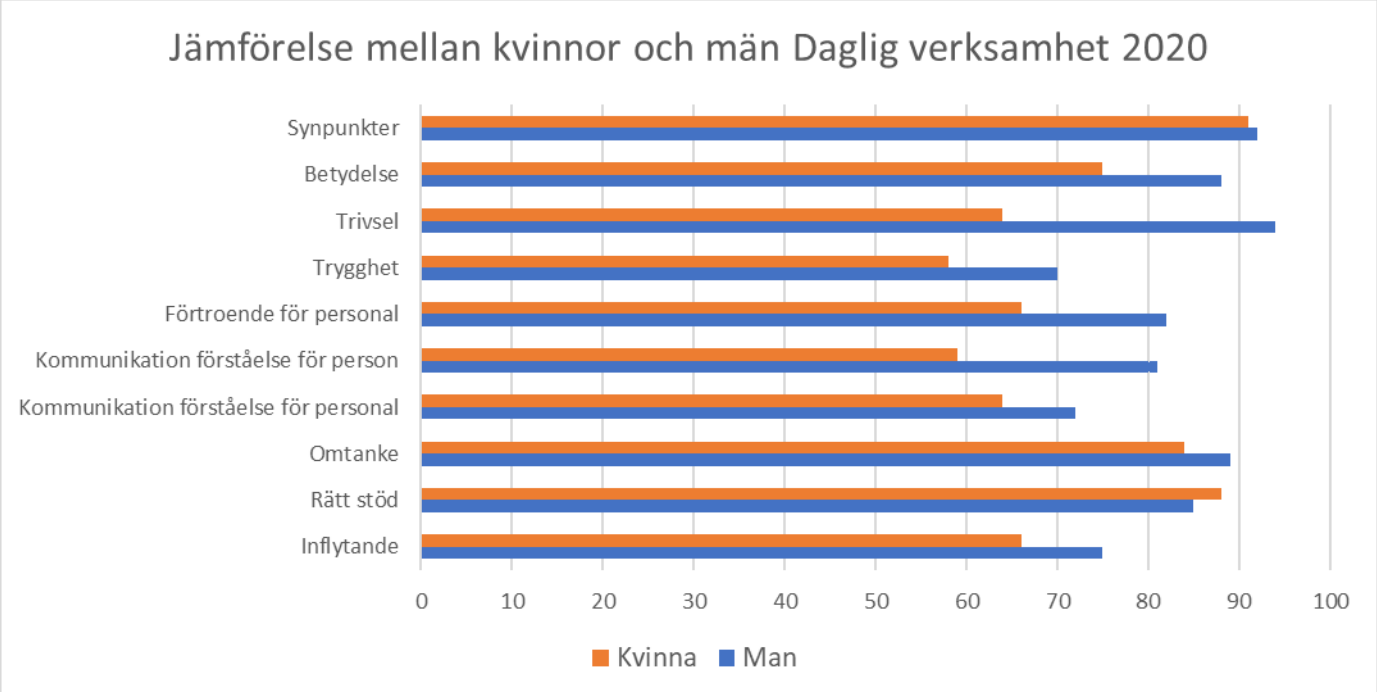
Daglig verksamhet
66 % (101 svar har inkommit av 152 möjliga respondenter) av de som har beslut om Daglig verksamhet deltog i undersökningen. Nationellt har cirka 9 700 brukare svarat på enkäten gällande insatsen daglig verksamhet (132 kommuner, 46 %). Då undersökningen också genomfördes 2019 kommer en jämförelse att göras mellan åren för att se vilka resultat de förbättringsåtgärder som vidtogs efter brukarunder-

sökningen 2019 har givit. En fördjupad analys kommer att göras i början av 2021 men huvudsakligen är det små skillnader i resultaten 2020 jämfört med 2019. Detta kan man också konstatera på nationell nivå. En av målsättningarna efter 2019 års undersökning var att öka deltagandet i Vänersborg. Detta har också skett då svarsfrekvensen 2019 var 54 % jämfört med årets resultat som är 66 %. Den genomsnittliga svarsfrekvensen nationellt är 60 % (genomsnitt i alla undersökningar inom daglig verksamhet).



Diagrammet visar att resultatet i Brukarundersökningen i stort har liknande resultat som alla kommuner som deltagit.

Det som hittills går att se är att män generellt sett är mer nöjda med det stöd och det bemötande som ges inom daglig verksamhet. Tabellen nedan beskriver det. Detta har uppmärksammats av verksamheterna inom daglig verksamhet och kommer att analyseras vidare i början av 2021.



Sysselsättning SoL

Brukarundersökningen för sysselsättning SoL genomfördes inte under 2019 varför en jämförelse inte kommer att göras. Av 19 möjliga respondenter deltog 15 personer i undersökningen 2020 vilket ger en

svarsfrekvens på 79 %. Den genomsnittliga svarsfrekvensen för alla kommuner som deltog är 55 %. Det är 54 kommuner (19 %) som har deltagit i undersökningen 2020 och detta gav cirka 2 600 möjliga respondenter (cirka 1 400 svar har inkommit). En fördjupad analys med eventuella åtgärder kommer att göras i början av 2021. Då antalet deltagande kommuner är relativt få kommer inte någon jämförelse att kunna göras utifrån att kvalitén ska säkras i jämförelse med andra kommuner. Resultaten kommer att omhändertas utifrån vad verksamheten fastställer är viktiga kvalitetsutvecklingsområden.

Brukarundersökning för HVB/stödboende har inte kunnat genomföras då antalet möjliga respondenter varit för få. Brukarundersökning för de personer som Flyktingmottagningen har haft kontakt med under 2020 har genomförts och ingår i Individ- och familjeomsorgens resultat.

Övrigt
Under året har ASI fortsatt sitt arbete med processkartläggningar enligt SOSFS 2011:9. Främst har detta gjorts inom Daglig verksamhet där verksamheten samtidigt bedriver ett arbete för samsyn och verksamhetsutveckling vilket i sig också leder till likvärdig kvalité i verksamheterna inom daglig verksamhet.

Förvaltningens framtidsutsikter (utblick, omvärldsbevakning)
Förvaltningens framtidsutsikter redovisas nedan per avdelning.

Administrativa avdelningen

Avdelningen har många år framöver en fortsatt naturlig utmaning i att kontinuerligt utveckla och förändra grunduppdraget för de stödfunktioner som finns inom avdelningen så att stödet är modernt och anpassat till de behov som finns i organisationen. Avdelningen ska fortsätta att ge stöd till förvaltningens chefer i att klara sitt chefsuppdrag gällande kvalitén till brukarna, lyckas ge ett hållbart arbetsliv till medarbetarna och chefer samt att klara av att förvalta den budget som är avsatt för att driva verksamheten med. Avdelningen ska fortsatt bistå förvaltningen att ge Socialnämnden tillförlitliga beslutsunderlag.

Vi behöver även fortsatt stödja och bidra till att förvaltningen skapar ett fullt ut fungerande och effektivt kvalitets- och ledningssystem tillsammans med verksamhetsgrenar och dess chefer och utvecklingsledare. Administrativa avdelningen ska vara en del av förvaltningens arbete i att utveckla fler e-tjänster samt att digitalisera verksamhet och funktioner i samverkan med andra förvaltningar, IT-avdelning och andra kommuner. Stöd i utveckling av verksamhetssystem, upphandling och implementering av nya system. Digitalisering är en stor utmaning då förvaltningen och avdelningen saknar full kompetens och saknar budgetmedel fullt ut på området. Kanslifunktionen kommer att fortsätta utveckla och ytterligare digitalisera ärendehanteringen till Socialnämndens utskott tillsammans med förvaltningens myndighetsavdelningar.

På personalområdet fortsätter satsningen med att fortsätta bistå enhetschefer i att ha fler verktyg i att kunna minska korttidsfrånvaro och arbeta aktivt med rehabiliteringsarbetet med de medarbetare på förvaltningen som har längre sjukfrånvaro. Satsningen med riktat stöd i rehab- och frånvarobevakningar som infördes under 2019 ska fortsätta.

Äldreomsorg

Vård och omsorg, hemtjänst

Liksom i förra årets verksamhetsberättelse får rekryterings- och bemanningsfrågor stå med som en framtida utmaning för oss. Vi behöver utbildade undersköterskor med bred kompetens, erfarenhet och ofta körkort. Till det behövs goda kunskaper i svenska språket samt en vana och förmåga att arbeta med digitala verktyg i sin arbetsvardag. Att ständigt behöva rekrytera tar även mycket tid och kraft för enhetschefer som har ansvar för sin verksamhets resultat och kvalitet. Att fortsätta ett nära samarbete med Kunskapsförbundet och satsningar på att utbilda undersköterskor som matchar våra behov är nödvändigt.

Strategiska satsningar behöver göras för att arbetet inom hemtjänst ska bli attraktivt och känt, så under mars startar vi ett större projekt i Frändefors och Brålanda hemtjänstgrupper. Det handlar om att ta bort delade turer, införa 11 timmars dygnsvila och införa resurspass. Detta löses genom en överanställning av tillsvidareanställda undersköterskor. Överanställningen ökar chansen att täcka planerad och icke planerad frånvaro, det minskar stress och ökar chans att få ut sin ledighet. Syftet är också att minska sjukfrånvaron men också att arbeta mer effektivt för att inom ram klara rätten till heltid. De åtgärder som omnämns i de större utredningar som nu gjorts av äldreomsorg efter Covid -19 är att fokusera på fler

anställda med rätt kompetens, färre tidsbegränsat anställda och fler heltidsanställda. Det är alltså helt i linje med det projekt som nu startar.

Att följa utvecklingen av effekterna av det nya planeringssystemet i Life Care kommer vara centralt under året. Både för att skapa nya rutiner och arbetssätt men även att hitta en hållbar planering för vårdtagare, medarbetare och ekonomin. Det kommer vara en balansgång men det är många kompetenta roller som är med i detta arbetet så jag har en hög tillit till att vi kommer nå bra resultat.

En spaning som är aktuell är att välfärdsteknik kräver nya roller i vår verksamhet. För att all teknik ska fungera optimalt krävs att uppdateringar sköts, installation av appar, installation och nedmontering av utrustning hos vårdtagare, service, reklamationsärenden, beställning av reservdelar mm. Till det tillkommer all hantering av inloggningsuppgifter, behörighetsutdelning och introduktion. Enhetschefer och gruppledare i hemtjänst hanterar redan idag många dagliga driftsfrågor och det är en uppgift som behöver lyftas bort till förmån för mer vårdtagar- och personalfrågor.

Hemtjänsten grupp 3 på södra området är ett område som möter vårdtagare med missbruksproblematik, social utsatthet och psykiatriska diagnoser – i större utsträckning än andra enheter i hemtjänsten. I det samordningsteamet har även HSL behövt förstärka och vi har identifierat ett behov av stöd, handledning men även att se över stödet internt. Vi kommer omvärldsbevaka andra kommuners arbete i liknande område men även se över om vi ska komplettera med andra roller som t ex verksamhetspedagog.

Vård och omsorg särskilt boende

En fortsatt utmaning för verksamheten är den budgetförändring som skedde inför 2020. Under 2021 kommer verksamheten att behöva hitta kreativa lösningar för de problem som verksamheten står inför gällande bemanning och arbetssätt. Här handlar det om att skapa strukturer och metoder för hur man ska jobba framöver. Det finns en risk att personalneddragningarna kan leda till upplevd stress och högre personalomsättning, vilket innebär att man framöver måste jobba vidare för att skapa en god arbetsmiljö och bra trivsel på enheterna. Här handlar det om att göra en kulturresa i arbetsgrupperna och öka delaktigheten bland personalen.

Parallellt med detta kommer arbetet med att implementera Hållbara scheman att fortsätta. Vikten av att få till ett gränsöverskridande tänk, när det gäller framför allt flexibilitet mellan avdelningar men också till viss del mellan olika enheter är en nödvändighet. Användandet av personal som kan hjälpas åt och att ta till vara på de resurser som finns hos varje vårdtagare kommer att vara av stor betydelse framöver.

En framtida växande äldre befolkning är en stor utmaning för verksamheten. Samtidigt med detta vet man att en stor utmaning för hela vård- och omsorgssektorn är den framtida rekrytering och bemanningsfrågan. Bristen på utbildad personal kan bli kännbart. Detta innebär att man strategiskt måste arbete med att hitta och utbilda personal för att klara framtiden. Satsningen Äldreomsorgslyftet är en nationell satsning för att kunna utbilda fler undersköterskor och höja kompetensen inom äldreomsorgen. En viktig utbildningsinsats kan också vara språkutbildning, vilket både vi som kommun och andra aktörer behöver jobba aktivt med.

En annan tanke när det gäller personalförsörjning är att påbörja samtal om vilka tjänster som behöver finnas inom vård- och omsorg. Kan man hitta nya sätt att jobba på och kan man anställa t ex nya roller som har andra tjänster inom enheterna eller de som läser omsorgsprogrammet redan när det fyller 18 år för helgarbete. Detta är frågor man behöver prata om för att klara av och få en kontinuitet i personalgrupperna, men också för att säkerställa framtida personalförsörjning. Även att säkerställa kompetensutveckling för redan anställd personal är en viktig del i detta arbete.

En översyn av rollen som gruppledare på enheterna behöver göras under 2021. Vad ska en gruppledare ha för roll och vilken avlastning kan man som chef förvänta sig av en gruppledare måste tydliggöras. Enhetscheferna har stora personalgrupper och en tanke kan vara att ha en mer samlad gruppledarroll och fördela den mellan avdelningar för att skapa likande förutsättningar för alla.

En stor utmaning framöver kommer att vara det fortsatta arbetet med att sänka sjukfrånvaron, men också att öka frisknärvaron. Här kommer ett projekt som startats tillsammans med personalspecialister och försäkringskassan fortsätta även 2021. Också ett fortsatt nära samarbete med personalspecialist och företagshälsovård är viktigt framför allt när det gäller det förebyggande arbetet då detta är ett arbete som kommer att pågå under en längre period. Att hämta hem året som gått är också en utmaning när det

gäller sjukfrånvaron och många i verksamheten är slitna efter de utmaningar man stått inför. Här kan företagsvården komma att få en viktig roll, då grupper och individer kan behöva stöd. Frågan kommer också att lyftas in i olika sammanhang så som på möte för särskilda boendens ledningsgrupp för att hitta sätt för cheferna att hantera detta ute på enheterna.

Att utveckla och få till effektiva och bra mötesformer där personalens resurser används på ett bra sätt är viktigt för utvecklingen ute på enheterna. En bra struktur för APT men även kvalitétsmöte tillsammans med andra professioner så som sjuksköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter kommer fortsätta att utvecklas och är viktigt för att skapa en god kvalitét för vårdtagare och medarbetare. Ett ökat samarbete mellan särskilt boende och verksamheten VSU där vi gemensamt gör omtag i en del processer är planerat.

In- och utflyttning på särskilt boende är också ett arbete som kommer att kvarstå under 2021. Att klara målet att nå rikssnitt när det gäller väntetid från det att man blivit beviljad ett beslut för särskilt boende till dess att man erbjuds och flyttar in är ett viktigt mått när det gäller att uppnå god kvalitét. Inför 2021 vet vi inte var rikssnitt kommer att hamna då flera kommuner mött utmaningar gällande tomma platser.

Under 2021 kommer ett arbete göras med att ta fram ett tillämpningsdokument. Tanken är att tillämpningsdokumentet ska underlätta och tydliggöra arbetet ute på enheterna för chefer och medarbetare, samt att det kommer att tydliggöra vilka förväntningar man som vårdtagare och anhörig kan ha när man flyttar in på ett särskilt boende i Vänersborgs kommun. Detta dokument ska vara ett komplement till det gällande Vägledningsdokumentet som biståndsenheten och vi i verksamheten utgår ifrån i vårt arbete.

Ett viktigt arbete i verksamheten inför 2021 är implementeringen av socialförvaltningens värdegrund och medarbetarprinciper. Här finns också tankar på att prata utifrån det goda värdskapet som går hand i hand med dessa tankar. Detta är viktiga grunder i verksamheten då god kvalitét är av yttersta vikt för de som är i behov av stöd och hjälp från oss i verksamheten. Ett gott bemötande från de som arbetar hos oss i verksamheten är den största framgångsfaktorn när det gäller mötet med vårdtagare och dess anhöriga.

Digital teknik kommer i framtiden vara viktig i verksamheten och under 2021 kommer verksamheten att behöva göra en plan och se över vilka behov som kan komma att finnas i framtiden. Tankar runt ett projektarbete att eventuellt införa ett digitalt planeringssystem på särskilda boende finns och förhoppningsvis är det ett arbete som kan återupptas under 2021. Detta är ett område där omvärldsbevakning är viktigt och behöver satsas på samt förståelse och kompetens behöver ökas även ute i personalgrupperna.

Den största utmaningen inför 2021 är dock projektering och förhoppningsvis en byggstart av ett nytt modernt äldreboende i Vargön. Det två boendena Ekeliden och Lunddala som idag finns på orten är båda i stora behov av ombyggnation utifrån de lokaler som man idag bedriver verksamhet i. Planeringen för en om- och tillbyggnation samt en sammanslagning av de båda boendena har startat och projektet kommer att fortsätta under hela 2021. Det nya boendet bedöms kunna uppföras i de lokaler som Lunddala äldreboende idag ligger i. Detta är ett arbete som kommer att beröra många både när det gäller de som bor på Lunddala och för dem som arbetar där.

Vård, stöd och utredning

Den demografiska utvecklingen visar på en allt mer åldrande befolkning som troligen kommer behöva vård och omsorg från oss i allt större utsträckning. Det har även under de senaste åren skett en förskjutning från slutenvården till öppenvården vilket inneburit och kommer innebära att en allt mer avancerad hälso- och sjukvård kommer krävas av oss i kommunen. Vi har en stor utmaning att få begränsade resurser att räcka till för allt mer ökade behov. Äldreomsorgen i Vänersborgs kommun har under de senaste åren gjort en omställning från att vara centrerad till särskilda boendeformer till att mer centreras kring insatser i ordinärt boende. Bedömning görs att äldreomsorgen behöver fortsätta arbetet med att utveckla hälsofrämjande och förebyggande insatser för äldre kommuninvånare i Vänersborgs kommun och det i samverkan på bred front med andra förvaltningar samt civilsamhället. Syftet och ambitionen bör fortstta vara att så långt det är möjligt senarelägga behov av socialtjänstens insatser för äldre invånare. Projektet ”Senior i Vbg” syftar till detta.

För att klara hantera väntade volymökningar gällande insatser inom ordinärt boende behöver verksamhetsområdet se över hur framtida lösning och organisering ska vara gällande hantering av nattinsatser och trygghetslarm. Befintliga enheter har haft samma ekonomiska förutsättningar

de senaste åren. Behov finns av att hitta alternativa digitala och tekniska lösningar. Ett arbete med att införa e-tillsyn nattetid pausades 2020 men kommer att fortsätta 2021. I en allt mer digitaliserad tillvaro har det uppstått behov av att inrätta roller på förvaltningen som kan supporta vårdpersonal kring de digitala lösningar som blivit alltmer vanliga ute på enheterna. Översyn av organisering och finansiering av detta behöver ske 2021.
Under 2021 behöver en fortsatt implementering av ”Hållbara scheman” ske för att kunna klara framtidens vårdbehov med minskad bemanning samt för att klara den så kallade heltidsresan. Utredning pågår gällande bemanningsenhetens storlek samt dess framtida uppdrag och kommer fortsätta under 2021.

Under de senaste åren har en utveckling skett med en övervältring av hälso- och sjukvårdsinsatser från slutenvården till öppenvården där kommunen finns som en aktör. Nationellt talas det om att skapa den ”nära vården”. Vi har en stor utmaning att få våra kommunala resurser att räcka till för att möta de allt mer avancerade vårdbehoven som tidigare tillgodosågs på sjukhuset. Det är också av oerhörd vikt att en samsyn skapas mellan kommun och region gällande finansiering av delar av den avancerade vården som bedöms vara sjukhusanknuten. Vi står också inför stora personal- och kompetensförsörjningsbehov inom hälso- och sjukvård men också allt mer vad gäller vårdpersonal i form av undersköterskor inom våra basverksamheter. Ökat fokus på äldreomsorg samt kommunal hälso- och sjukvård kommer det troligen bli som en effekt av pandemin.

Genom Vård och omsorgscollege hoppas vi att fler söker in på vård och omsorgsutbildningar för att sedan söka sig till oss för framtida anställning. För att våra medarbetare ska vilja arbeta kvar hos oss måste vi utveckla den fysiska och psykosociala arbetsmiljön där särskilt fokus behöver ligga på att få ner korttids sjukfrånvaron. Vi har också en utmaning att anpassa oss som arbetsgivare och vårdgivare för att kunna ta emot nya medarbetare som inte har svenska språket som första språk.

Individ- och familjeomsorgen

Kommuninvånarnas behov av individ- och familjeomsorgens insatser är fortsatt hög. Det handlar inte bara om fler barn, unga och vuxna i behov av stöd och insatser, utan även om alltmer komplexa behov som ställer krav på hög kompetens och ett brett samarbete både internt och externt. En fortsatt stor oro inför framtiden finns när man på IFO ser ett fortsatt högt antal av anmälningar förknippade med missbruk, våld, heder och även könsstympning.

Fortsatta utmaningar för framtiden är den nationella situationen för ungdomar gällande de narkotiska preparaten. Under 2019 sågs i Vänersborg en ökning av anmälningar gällande ungdomar (13–20 år) avseende droger från 36 anmälningar 2018 till 60 anmälningar 2019. Vi befarade att denna ökning skulle fortsätta, men under 2020 har anmälningarna legat kvar på ungefär samma höga nivåer. Fortsatta utmaningar finns också i ärenden vad gäller allt tyngre droger med blandmissbruk och samsjuklighet när det gäller vuxna. Samsjuklighetsproblematiken ställer i sin tur andra krav på vår förvaltning och organisation i stort och kräver en väl fungerande samverkan avseende stödinsatser och boende. Det pågår nu en nationell översyn *(samsjuklighetsutredningen* S2020:08) av bl.a. huvudmannaskapet för vård för personer med ”*missbruk och beroende och psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd*”. Detta är fortsatt en målgrupp som riskerar att falla mellan stolarna utifrån ansvarsfrågan.

Ytterligare en utmaning är att skapa än mer förebyggande åtgärder för i princip samtliga målgrupper för att minska behovet av biståndsbedömda insatser. Här krävs resurskrävande behovsanalyser för att se inom vilka områden dessa åtgärder bör sättas in för att få ut mesta möjliga effekt.

Det råder stor osäkerhet kring vilka effekter och utmaningar pandemin kommer att ge kopplat till våra verksamheter. Hittills har vi inte sett några stora effekter på försörjningsstödet på grund av pandemin i Vänersborg, men det finns en absolut risk för att effekten kan bli större under 2021. Detsamma gäller orosanmälningar kring barn som inte ökat nämnvärt mellan 2019 och 2020. Här ser det väldigt olika ut nationellt, t.ex. har vår granne Trollhättan haft väldigt stora volymökningar av orosanmälningar under 2020, men det är inte klarlagt huruvida detta skulle ha en koppling till pandemin eller ej.

Institutet för arbetsmarknad och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) presenterade en ny forskningsrapport i januari 2021;

Rapportförfattarna belyser utifrån tidigare forskning och tillgänglig statistik vilka möjliga konsekvenser coronapandemin får för barn och unga i Sverige. Rapporten behandlar pandemins inledande fas från mars till december 2020. I rapporten konstateras att det finns risk för att coronapandemin får långsiktigt

negativa konsekvenser för barn och unga. De större riskerna för barn från redan utsatta miljöer, skolfrånvarons omfattning och långsiktiga samhällsekonomiska kostnader samt svårigheterna för unga att komma ut på arbetsmarknaden är några frågor som tas upp. Barn och unga i utsatta familjer löper större risk, genom föräldrarnas förändrade arbetssituation och eventuella ohälsa samt genom att hemmiljön förändras och rutiner bryts. Enligt AKU ökade arbetslösheten bland framförallt småbarnsmammor under 2020. Trots att många familjers ekonomi sannolikt blivit sämre syns ingen ökning i antalet barn vars familjer tar emot ekonomiskt bistånd i Sverige. Det är möjligt att generösare medlemsvillkor och höjd ersättningsnivå i a-kassan har bidragit till att skydda utsatta barnfamiljers ekonomi så att de inte behöver ansöka om ekonomiskt bistånd. Men det kan också vara så att en del familjer som drabbats ekonomiskt inte är berättigade till stöd, utan lever på besparingar och annat, tror Anna Sjögren som är en av flera rapportförfattare. Tidigare forskning ger oss skäl att befara att den oro, arbetslöshet och ekonomiska stress som kommer av pandemin är värre för barn och unga med svag socioekonomisk bakgrund och svagare socialt skyddsnät.

Denna rapport stärker den oro som finns att vi på sikt kommer att se ett ökat behov av skydd och stöd för barn och unga och dess familjer, men också att det finns en påtaglig risk för ökade volymer inom försörjningsstöd. Totalt sett skulle det kunna innebära volymökningar inom samtliga av IFO:s verksamheter.

Kostnaderna för försörjningsstöd påverkas av omvärldsfaktorer som vi i låg grad kan påverka och är svåra att förutse. En stor del av de brukare som uppbär försörjningsstöd är dock långvarigt bidragsberoende oavsett konjunktur och står långt ifrån arbetsmarknaden Det krävs välfungerande insatser, engagemang och vilja att hitta vägar mot självförsörjning för vår målgrupp såväl internt i kommunen som hos övriga externa samverkansparter oavsett konjunkturläget i samhället.

Vi har en fortsatt stor utmaning med anledning av Arbetsförmedlingens pågående reformering som hittills lett till organisationsförändringar och personalneddragningar vilket krävt hårdare prioriteringar. Mycket av Arbetsförmedlingens serviceutbud erbjuds numera digitalt, vilket inte gynnar vår målgrupp inom försörjningsstöd. Detta innebär att kommunen behöver ta ett större ansvar för insatser för arbetslösa som uppbär försörjningsstöd, särskilt för de utrikesfödda med behov av ytterligare integrationsinsatser och för de som står långt från arbetsmarknaden som är i behov av bl.a. kartläggning och bedömning av arbetsförmåga etc. vilket många av våra brukare har.

En ständigt närvarande svårighet är bostadsförsörjningen i kommunen för vissa av våra målgrupper. I stort så påverkar den allt mer ”hårda” bostadsmarknaden IFO. Inom alla målgrupper som IFO möter finns många som i dag har stora svårigheter att finna en lämplig bostad. Hemlöshet och att familjer bor väldigt trångt är ett stadigvarande problem. Under 2020 har vi sett en fortsatt ökning av personer som bor på akutboendet. Det som är tydligt är också att personer som bor på akutboendet blir kvar där under mycket lång tid, det är inte längre en tillfällig lösning. Detta är i huvudsak personer som har samsjuklighetsproblematik och som inte har tillträde på den ordinära bostadsmarknaden. Någon ljusning kring denna situation kan vi inte se under överskådlig tid. För att kunna hjälpa några av de personer som bott på akutboendet under lång tid bedöms utvecklandet av boendemoduler som kanske enda lösningen.

Avslutningsvis är digitalisering en fråga som kommer att påverka verksamheten under överskådlig tid, det är viktigt att IFO hänger med i den ständiga utvecklingen och förändring som sker. Utmaningen inför framtiden är att ha personella och ekonomiska resurser som arbetar med frågan då det är ständiga volymökningar i verksamheten som kräver resurser.

Personligt stöd och omsorg

Våra utmaningar är att erbjuda alla Vänersborgare ett boende på hemmaplan. Vad behöver vi då göra? Vi behöver fortsatt öka på kompetensen i våra personalgrupper vilket är ett ständigt pågående arbete då vi ständigt utmanas kring våra uppdragstagares behov av stöd och omvårdnad.

Vi behöver också titta på utformningen av hur nya boende skall se ut och då mer utifrån individens behov i vissa fall.

Samverkan med externa och interna verksamheter skall fortsatt utvecklas genom de samverkansstrukturer som är upparbetade.

Fortsatt arbete inom kvalitetsledning. Vårt analysarbete behöver fortsatt utvecklas och där pågår idag ett viktigt arbete inför framtiden.

Vi behöver också säkerställa att den digitala infrastrukturen fungerar och uppdateras på våra boende. Vilket innebär att vi behöver ha en kontinuerlig dialog med IT-enheten för att klara av denna uppgift.

Digitaliseringen och nya verksamhetssystem är också ett område som ligger högt uppe på agendan. Vi ser att vår personal behöver ständig påfyllning/utbildning i våra system vilket i sig är en stor utmaning då vi är många medarbetare inom verksamheten. Vi har ett uppdrag att förmedla ny teknik till våra uppdragstagare vilket i sig innebär att vi behöver bli duktigare i att lära ut, motivera och bibehålla kunskapen inom organisationen.

Personalförsörjning rent generellt är en fråga som kommer utmana oss under lång tid framåt.

Vi behöver fortsatt följa vår korttidsfrånvaro, övertidsuttag och vikariebehov.

Slutligen så är utmaningen att få budget i balans över tid. För PSO;s del så är det externa köpta platser som behöver minska. Vi behöver fortsatt arbeta med sjukfrånvaro och då specifikt med verksamhetens korttidsfrånvaro. I detta så är det naturligtvis att arbeta med personalens hälsa och att man har det roligt i sitt arbete. Personal måste kunna känna sig lediga vilket innebär att vi fortsatt måste arbeta med schema och lägga extra krut på helgturer, som behöver kortas ned i tid, vilket är en akilleshäl i många av våra verksamheter. I detta behöver vi också få ned övertidsuttaget av flera skäl. En del är ekonomi men den andra delen är att personalen får sin ledighet och ges möjlighet till återhämtning.

Arbete, sysselsättning och integration

Det arbetsmarknadspolitiska området står inför stora förändringar och reformering av Arbetsförmedlingens organisation har påbörjats. Uppdraget att rusta och matcha arbetssökande kommer att förläggas till så kallade fristående aktörer. Vänersborg är en av 32 pilotkommuner där den nya modellen prövas och där tjänsten KROM har införts. Det är idag svårt att veta hur samverkan mellan kommun och stat kommer att se ut, samt vilken roll och betydelse de privata aktörerna kommer att få inom det arbetsmarknadspolitiska området. Därför är viktigt att kommunens arbetsmarknadsenhet utformar en tydlig modell för hur samverkan ska se ut med de fristående aktörerna och där det tydliggörs vilken roll och ansvar Arbetsförmedlingen har i denna relation.

Under 2019 så upphörde i praktisk mening, samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen. I frånvaron av myndigheten försökte kommunen i möjligaste mån att upprätthålla de strukturer i samverkan som tidigare byggts upp. I och med tecknandet av en ny DUA-överenskommelse under 2020 väcktes förhoppningen att få till en gemensam samverkansyta kring det stora antalet arbetslösa som uppbär försörjningsstöd och det finns höga förväntningar på positiva effekter av en utökad samverkan.

Även om vi genom DUA-överenskommelsen har en lyckats få till stånd en samverkan med AF, så kvarstår många utmaningar kopplade till målgruppens omfattning och behov. Det har tidigare konstaterats att utifrån det faktiska behovet så har den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten varit underdimensionerad och i allt för hög grad beroende av statliga ersättningar. Detta kommer att till viss del avhjälpas genom den ramökning på fyra miljoner som tillfördes ASI med syfte att ”bekämpa arbetslösheten”.

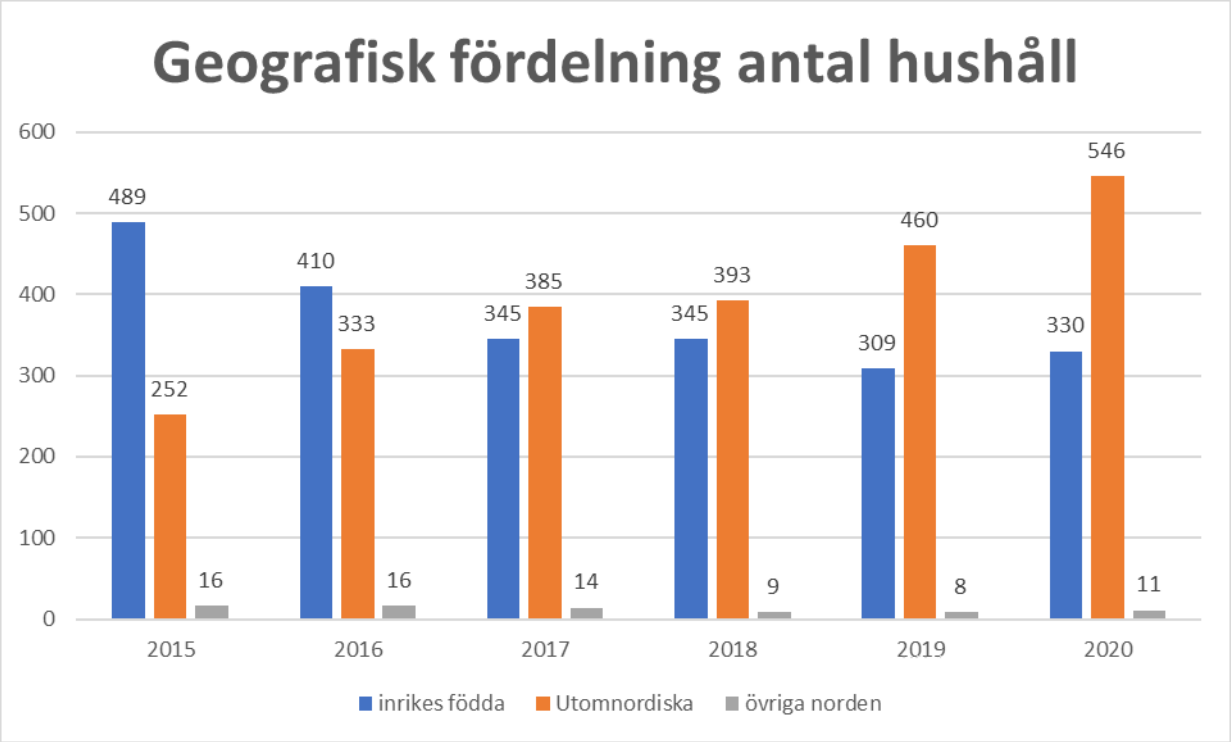
Den målgrupp AME möter är i stort behov av att rustas och har många gånger aldrig varit i ett arbetsliv. Det finns ett stort behov av att klargöra huruvida det är aktuellt för ett deltagande på arbetsmarknaden och i så fall under vilka förutsättningar. Med liten eller ingen erfarenhet från ett arbetsliv så behöver många chansen att få pröva att befinna sig i en arbetsliknande situation och i den sociala konstruktion som ett arbete är. Där fyller de praktiska verksamheterna en viktig roll. I de praktiska verksamheterna kan man se huruvida individen uppfyller arbetslivets basala krav och att man har de generella arbetslivskompetenser som krävs, för att vara anställningsbar. De praktiska verksamheterna kan också fylla en ”rustande roll” när det finns behov av att träna och utveckla sina färdigheter.

Gruppen särskilt utsatta på arbetsmarknaden ser ut att cementeras på nivåer motsvarande 75–80 % av de arbetssökande. Dessa individer befinner sig långt från arbetsmarknaden och många gånger finns ett behov av att klargöra förutsättningarna för ett långsiktigt och hållbart deltagande i arbetslivet. Bedömningen är att Arbetsförmedlingen inte kommer att kunna möta detta behov. Då det är tydligt att det inte finns någon statlig myndighet (FK /AF) som tar ansvar för att utreda och klargöra en individs arbetsförmåga är det nödvändigt att AME för att möta detta behov fortsätter att utveckla de praktiska verksamheterna till att bli en utredningsenhet. Det är då önskvärt att samla den totala kompetens som finns inom området på AME inom enheten. Detta innefattar de nuvarande praktiska verksamheterna, lågtröskel-

verksamheten Fisketorget och projektet ÅKA. En kompetensförstärkning i form av en arbetsterapeut är önskvärt.

Under 2021 ska en kompetensutvecklingsinsats ske för att säkerställa att kapacitet finns för att bedöma graden av arbetsförmåga. Det primära är inte avgöra huruvida förmåga finns, utan i vilken grad det finns förmåga och vilka lämpliga anpassningar som kan göras. I arbetet ligger också att hitta ett för AME lämpligt koncept och vilken samverkan som ska finnas med andra aktörer.

En annan utmaning är att möta det stora behov av etableringsinsatser som finns hos målgruppen utomnordiskt födda hushåll som uppbär försörjningsstöd. Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag har inte gett de resultat som man kan förvänta sig. Det stora flertalet utrikesfödda som deltagit i etableringsprogrammet har inte lyckats etablera sig vare sig på arbetsmarknaden eller i samhället i stort. Dessvärre har många av dessa personer gått rakt in i det kommunala försörjningsstödet efter de har lämnat etableringen. Aktuell statistik över geografisk fördelning försörjningsstöd visar att på en uppåtgående trend gällande antal utomnordiska hushåll som uppbär försörjningsstöd från och med 2017.



Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i september 2020 uppmärksammat att resultatet efter etableringsperioden har försämrats jämfört med förra året. Prioriterade frågor från SKR är idag att det ska ske en jämnare fördelning av asylsökande i Sverige. SKR efterfrågar också en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och ser att ett försämrat resultat för 2020 delvis går att härleda till Arbetsförmedlingens omställning. SKR konstaterar att för nyanlända är det viktigt med lokal närvaro för enklare service och att få svar på frågor, att kunna få fördjupat service från Arbetsförmedlingen för individer med behov av ett samlat stöd.

Vänersborgs kommun har under åren tagit emot ett stort antal nyanlända som av olika anledningar inte har etablerat sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens statistik för 2019 visar har endast 25 % av deltagarna i etableringsprogrammet har arbete 90 dagar efter avslutad etablering. Med ett accelererande försörjningsstöd är det viktigt att erbjuda målgruppen etableringsinsatser som leder till självförsörjning.

Verksamhetsområde Arbete, Sysselsättning och Integration i Vänersborgs kommun vill, utifrån nuläget, ha en långsiktig plan och insatsarsenal för en lyckad integration för nyanlända invånare som tar avstamp i de erfarenheter och insikter som gjorts hittills, både lokalt, regionalt och nationellt. Vår största utmaning i ett minskat inflöde av nyanlända är att skapa en organisation för mottagande och integration som svarar mot varje individs behov och som i hög grad är anpassad till var och ens förutsättningar. Vi vill kunna erbjuda ett aktivt, närvarande och individanpassat stöd som har ett tydligt fokus på en snabb och varaktig etablering på arbetsmarknaden och därigenom självförsörjning.

Avsikten är att ersätta flyktingmottagningen och integrationscenter med en etableringsenhet med hemvist inom AME som har till uppgift att dels ta emot nyanlända flyktingar, dels ge etableringsinsatser med en tydlig inriktning på arbetsmarknaden till den grupp arbetslösa med utomnordisk härkomst som inte fått tillräckligt med rustainsatser inom etableringsprogrammet. En del av ASI:S ramökning om 4,0 mnkr kommer att användas till rekrytering av arbetskonsulenter med inriktning etablering.

Daglig verksamhet är idag en verksamhet som fungerar väl och får anses ha god kvalitét. En av utmaningarna är att ta emot fler personer med beslut om daglig verksamhet inom ram och erbjuda dem en daglig verksamhet av god kvalité. Grupperna blir större och det blir svårare att erbjuda personer som kan ha behov av små grupper detta. Det fysiska utrymmet minskar och personalen får fler personer att ge stöd till. För att kunna bibehålla kvalitén när grupperna blir större behöver verksamhetsledare och verksamhetspedagoger rusta personalen inför detta. Personalen behöver stöd i att anpassa sina arbetsmetoder. Här är det viktigt att fördjupa det arbete som initierades under 2020 där man arbetat mycket med planering och förebyggande arbete för att få det att fungera när grupperna blir större. Det är också viktigt att se över och förtydliga vilka arbetsuppgifter som ingår i personalens uppdrag inom daglig verksamhet, och vad som åligger annan verksamhet att utföra. Detta för att använda våra resurser på optimalt sätt. Man kan se en tendens till ökad psykisk ohälsa hos målgruppen och att personer med neuropsykiatriska diagnoser har blivit fler till antalet, vilket kommer att kräva kompetensutveckling och förstärkning av personalresurs. Det påbörjade arbetet med processkartläggning och samsyn inom daglig verksamhet kommer att vara framgångsfaktorer för arbetet i verksamheten 2021.

Ekonomi

Den samlade bedömningen för året är att socialförvaltningens totala målgrupp har fortsatt att öka i antal, behoven är fortsatt för flera av våra kommuninvånare komplexa och mångfasetterade. Detta gör att fler verksamhetsinriktningarna behöver samarbeta med varandra internt inom förvaltningen, med andra förvaltningar men också med externa aktörer.

Vi har inom förvaltningen fortsatt arbetet med att anpassa vår verksamhet efter den budgetram som beslutades för oss inför 2020. Detta arbete har försvårats utifrån pandemin men vi ser att flera av åtgärdsanpassningarna gett effekt under året. Förvaltningen har genom åtgärderna minskat den totala kostnaden.

Pandemin har kraftigt påverkat vår verksamhet under året och så också möjligheten att fullt ut analysera de olika kostnadsdelarna och vad som fullt ut påverkar vårt slutliga resultat. Vår bedömning är att det ekonomiska resultatet för 2020 är ett resultat av gediget arbete med åtgärdsanpassningar utifrån budgetram, metodiskt arbete inom våra myndighetsdelar utifrån rättssäkerhet i utredning, uppföljning och vägledande dokument samt statliga bidrag utifrån Corona/Covid-19 samt flyktingschablon som överstiger våra kostnader.

De kostnader vi ser ökat mest inom vår förvaltning är kostnad för försörjningsstöd samt kostnad för externa boendeplaceringar för vuxna inom LSS och socialpsykiatrin. Orsak till detta återfinns under respektive verksamhetsinriktnings beskrivning, men det är en utmaning som vi tar med oss 2021 och kommande år. Kostnad för vår flyktingverksamhet ryms inom budgeten under 2020 med stöd av statliga bidrag men prognosticeras bära ett underskott för 2021 då vi ej längre kan budgetera verksamheten fullt ut med statliga medel. Anpassningar har genomförts under 2020 och fortsätter under 2021 men vi bedömer att verksamheten kommer bära ett underskott för 2021.

För 2021 har socialnämnden fått en utökad budgetram med 4,0 mnkr för att öka möjligheten för enskilda individer att nå egen försörjning och dessa medel har stärkt ASI´s budgetram inför 2021. Nämnden har också tillförts kompensation för löner samt inflationskompensation. Detaljbudgeten för 2021 innehåller en del osäkra poster såsom vård och omsorg i ordinärt boende som särskilt boende kopplat till enskilda ärenden som är i behov av avancerad sjukhusanknuten hemsjukvård, försörjningsstödkostnader inom IFO, kostnad för flyktingverksamheten inom integrationsenheten samt köpta platser inom boende LSS och SoL.

Bristen på lägenheter för många av de målgrupper som socialförvaltningen möter är fortsatt stor och bedöms inte minska under kommande år. Bristen leder till hemlöshet och trångboddhet. En planering för hur målgruppers boende kan lösas genom akuta som permanenta lösningar ses därför som mycket angeläget och nödvändigt utifrån ett kommunalt perspektiv. Bristen på bostäder gör att socialförvaltningen får lösa boendefrågan för målgrupperna via externa placeringar, vandrarhemslösningar, lösning i akutboenderegi m.m. Dessa lösningar är inte av långsiktigt hållbar

karaktär samt att det är en oekonomisk lösning likväl som en till del inhuman lösning.

Individ- och familjeomsorgen har under 2020 arbetat metodiskt med att minska antalet placeringar vid HvB för att möjliggöra familjehemsplaceringar eller ”hemmaplanslösningar” istället. Detta arbeta har resulterat i att kostnader för placeringar minskat kraftigt och verksamheten har också tillförts budgetmedel för placeringar. Verksamheten fortsätter arbetet under 2021.

Personalförsörjning och bristen inom flertalet yrken är en utmaning för socialförvaltningen och kommunen. Det krävs en strategisk planering för att få nya medarbetare till verksamheten och behålla de som idag tjänstgör inom förvaltningen. Som beskrivs i verksamhetsberättelsen ser vi behov av att stärka kompetensen inom flertalet delar och kommer under 2021 fortsatt samarbeta med lärosätena för att möjliggöra detta.

Sjukfrånvaron har under 2020 ökat trots ett mycket aktivt arbete av chefer och personalspecialister. Förvaltningens bedömning gällande orsak till ökningen är relaterat till pandemin. Arbetet för att sänka sjukfrånvarotalen kommer att fortsätta under 2021. Verksamheten är dock fortsatt påverkad av pandemin så bedömningen görs att även 2021 kommer vara ett år där vi ser frånvaro kopplad till Corona/Covid-19.

Ny föreskrift inom arbetsmiljölagen där arbetsgivarens ansvar för den psykosociala arbetsmiljön och hur arbetet organiseras kom under 2015. Förvaltningen arbetar utifrån denna föreskrift och har tagit fram flertalet verktyg och arbetssätt kring detta. Inom vår förvaltning har flera av cheferna många medarbetare att leda och samarbeta med i utförandet av den gemensamma huvuduppgiften. Ett nära ledarskap och ett nära samarbete på arbetsplatserna gynnar en god arbetsmiljö, en känsla av sammanhang och bra möjligheter att nå ett bra resultat. Utifrån detta har arbete pågått och pågår för att möjliggöra rimlig mängd medarbetare per chef och ett nära ledarskap. Det är av stor betydelse att detta arbete fortsätter och analyser behöver fortsätta göras avseende vilka delar som behöver stärkas i detta samt vad kostnaden för det skulle vara.

IT-teknik är ett område som fortlöpande utvecklas. Olika IT-lösningar, appar och program påverkar förvaltningens möjlighet att ta emot och ge stöd och omsorg. Förvaltningen har de senaste åren arbetat aktivt för att införa digitalisering och välfärdsteknik i vår verksamhet så att olika tekniska metoder kan komplettera medarbetarnas Det gäller både att kompetensutveckla personal samt att utrusta våra verksamheter med den senaste tekniken gällande digitalisering och välfärdsteknik. Förvaltningen står i början av detta arbete som kräver metodisk utveckling i samarbete med andra förvaltningar. Arbetet medför b la behov av systemsupport, stöd i installation, kostnad för apparatur och licenser. Förvaltningens kostnader gällande detta område har ökat varför det är en viktig del att föra vidare samtal kring inför kommande budgetarbete.

Pågående pandemi har påverkat förvaltningen under 2020, kommer påverka oss under 2021 och frågan är hur den mer långsiktiga påverkan blir åren efter 2021. Detta är något som nogsamt behöver följas av förvaltningen i dialog med nämnden.

Som beskrivs ovan har förvaltningen fortsatt utmaningar gällande kostnad för delar av hemtjänst/hemsjukvård/särskilt boende, externa placeringar för barn och unga inom individ- och familjeomsorgen, kostnader för försörjningsstöd, kostnad för integrationsarbete, kostnad för externa platser inom LSS/socialpsykiatri samt kostnad för sjukfrånvaron. En stor utmaning förvaltningen ytterligare har är att bygga upp en trygg personalförsörjning då samtliga roller har den utbildning som krävs för uppdraget och också i det får möjlighet till kompetensutveckling.

Förvaltningen behöver samarbete och draghjälp av samtliga övriga förvaltningar i kommunen för att klara det fortsatta arbetet för att trygga de välfärdstjänsten vi är satta att ge de kommuninvånare som är i behov av insatserna. I detta har vi skapat flertalet gemensamma planer och dessa behöver fortsätta utvecklas tillsammans.

Socialförvaltningens framtidsutsikter och ekonomiska ramar ligger som grund för fortsatt analys under 2021 och in i mål- och resursplansarbetet för 2022–2024.

Bil: Verksamhetsstatistik

SOCIALNÄMND, ADMINISTRATIV AVDELNING OCH FÖRVALTNINGSGEMENSAMT

Personalstatistik	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Antal anställda, st.	1 797	1 800	1 712	1 661
varav män	271	286	274	275
Sysselsättningsgrad – kvinnor, %	95	96	97	97
Socialnämnd gemensamt	98	100	100	100
VoO	94	96		
Hemtjänst			98	99
SÄBO			95	96
VSU	96	95	96	96
PSO	96	96	96	97
IFO	99	99	99	99
ASI	94	99	99	99
Sysselsättningsgrad – män, %	97	97	98	98
Socialnämnd gemensamt	100	100	100	100
VoO	98	95		
Hemtjänst			97	99
SÄBO			95	96
VSU	96	96	98	96
PSO	97	98	99	98
IFO	99	100	100	100
ASI	96	98	98	98
Medellön kvinnor, kr				
Socialnämnd gemensamt	38 010	39 850	43 608	44 716
VoO	25 120	25 757		
Hemtjänst			25 999	26 258
SÄBO			26 529	27 140
VSU	29 005	29 983	30 681	32 115
PSO	26 452	27 065	27 773	28 550
IFO	32 113	34 422	35 522	36 570
ASI	27 050	29 076	30 538	31 070
Medellön män, kr				
Socialnämnd gemensamt	42 680	44 790	44 690	47 447
VoO	23 838	24 734		
Hemtjänst			24 764	26 006
SÄBO			25 908	25 599
VSU	27 928	28 948	29 862	30 422
PSO	24 672	25 534	26 175	26 792
IFO	27 396	34 854	35 469	36 665
ASI	28 668	28 996	29 352	30 624

Färdtjänst	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med beviljad färdtjänst 31/12, st.	1 657	1 642	1 488
Antal arbetsresor under året, st.	2 780	2 645	2 483
Antal övriga resor under året, st.	29 894	28 944	13 774
Nettokostnad per resa, kr.	229	243	295
Antal avslag gjorda under året, st.	26	24	14

Riksfärdtjänst	**2018**	**2019**	**2020**
Antal utförda enkelresor, st.	221	195	66
– varav flyg	11	3	0
– varav tåg	0	16	15
– varav bil	210	176	51
Genomsnittlig kostnad per resa	2 162	2 147	1 593

Antalet resor minskade med ca 50 % som en följd av den pågående pandemin. Minskningen började i mars för att sedan ligga på denna nivå under resten av 2020.

ÄLDREOMSORG

Särskilt boende

Allvårdsboende och demensboende	**2018**	**2019**	**2020**
Totalt antal platser 31/12, varav:	371	371	371
Ringhem	27	27	27
NBV 9	24	24	24
Solängen	66	66	66
Ekeliden	21	21	21
Tärnan	12	0	0
Lunddala	32	32	32
Björken	45	45	45
Eken	36	36	36
Linden	36	36	36
Lindbacken	16	0	0
Solhaga	24	24	24
Sörbygården	32	24	24
NB 1	0	36	36
Personalkostnad/plats o dag, kr	1 433	1 473	1 408
Bruttokostnad/plats o dag, kr	2 247	2 204	2 107
Genomsnittlig beläggning %	100	99	94

2018 påverkas bruttokostnad/plats av hyror för servicehus. Dessa hyror redovisades under gemensam post och gick därför ej att särskilja. Från och med 2019 och framåt blir siffrorna mer rättvisande. Minskningen av den genomsnittliga beläggningen är en effekt av covid-19 då det i perioder varit stopp för inflytt till boendena.

Stöd i ordinärt boende

Hemtjänst	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med utförd hemtjänstinsats	674	703	647
Totalt antal utförda timmar	231 986	242 634	225 855
Varav utförda timmar/insatser av annan utförare	2 465	17 395	20 733
Personalkostnad per utförd timma, kr	503	524	541

Minskningen av vårdtagare och vårdtagartimmar beror till största del på att fyra insatstyper varit pausade under året samt att vårdtagare avsagt sig sina insatser. Båda orsakerna är effekter av covid-19.

VSU

Hemsjukvård	**2018**	**2019**	**2020**
Antal inskrivna i hemsjukvård 31/12	1 004	1 043	974

Nattpatrull- undersköterskor	**2018**	**2019**	**2020**
Antal besök utförda av nattpatrullen under året	25 744	29 763	25 465

Personalkostnad/besök utförda av nattpatrullen, kr	397	371	440

Trygghetslarm	**2018**	**2019**	**2020**
Antal externa larm under larmmottagningen	957	997	990
Antal åtgärder utförda av larmmottagningen	4 094	3 963	4 865
Beräknad personalkostnad per åtgärd, kr	979	1 049	921

Rehabilitering	**2018**	**2019**	**2020**
Antal behandlingstillfällen av kommunrehabs legitimerade personal	11 361	10 669	9 764

Korttidsvård	**2018**	**2019**	**2020**
Antal inskrivna under året	200	110	360
Antal platser	18	12	24
Antal vårddagar	6 272	4 766	4 604
Beläggning, %	95	93	53
Personalkostnad/vårddag, kr	1 985	1 972	2 780
Bruttokostnad/vårddag, kr	2 220	2 223	2 977

2018 och 2019 innefattar endast Nyhaga korttidsboende, from 2020 är även Växelvården inkluderad. Beläggningen har under 2020 varit mycket lägre pga. Covid-19. Växelvården har under flera perioder varit helt stängd.

Utskrivningsklara	**2018**	**2019**	**2020**
Antal patienter*	1 568	1 860	1 484
Antal betaldagar	487	487	7
Kostnad per vårddag, kr	7 800	7 800	8 200

*Innebär inte unika patienter

Biståndsbedömd Dagverksamhet	**2018**	**2019**	**2020**
Antal besök på dagverksamhet	9 369	10 412	5 987
Personalkostnad per besök, kr	804	922	1 240

From 23 mars -31 augusti var endast dagverksamhet med demensinriktning öppen pga. Covid-19, även i dagverksamhet demens är besökssiffrorna lägre av samma anledning, därav en högre kostnad per besök under 2020.

Anhörigstöd och frivilliginsatser	**2018**	**2019**	**2020**
Totalt antal besök	15 534	16 171	5 039

Torpa Träffpunkt	**2018**	**2019**	**2020**
Totalt antal besök	1 877	1 942	1 119
Personalkostnad per besök, kr	404	384	704

INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG

Barn och ungdom - HVB	**2018**	**2019**	**2020**
Antal placerade totalt under året	37	37	23
Antal vårddagar totalt under året	6 938	5 963	2 471
Genomsnittlig nettokostnad/dygn SoL och LVU, kr	3 713	3 907	3 090

Minskningen av antal vårddagar är ett resultat av intensifierat metodiskt arbete av insatser för barn och familjer på hemmaplan och i egen regi.

Barn och ungdom - familjehem	**2018**	**2019**	**2020**
Antal placerade totalt under året	102	103	95
Antal vårddagar totalt under året	24 153	27 040	26 867

Genomsnittlig nettokostnad/dygn, kr	1 097	1 255	1 207

Barn och ungdom - öppenvårdsinsatser	**2018**	**2019**	**2020**
Antalet behandlingsinsatser under året	169	262	273
Antal med stöd av kontaktperson	16	11	3
Antal med stöd av kontaktfamilj	17	21	21

Familjerätt/familjerådgivning	**2018**	**2019**	**2020**
Avtal avseende vårdnad, boende, umgänge	4	19	8
Antal besökande personer på familjerådgivningen	216	250	268
Antal genomförda samtal på familjerådgivningen	467	559	458

Vuxenvård – institutionsplaceringar missbruk	**2018**	**2019**	**2020**
Antal placeringar under året	8	4	3
varav LVM	1	2	1
Antal vårddygn under året	685	537	396
varav LVM	199	432	371
Genomsnittlig kst/dygn placering enligt SoL, kr	2 371	1 766	1 612
Genomsnittlig kst/dygn placering enligt LVM, kr	4 200	3 845	4 142

Vuxenvård – akutboende	**2018**	**2019**	**2020**
Antal nätter personer bott på kyrkängens gård under året	1 120	1 374	1 813

Vuxenvård – öppenvårdsinsatser	**2018**	**2019**	**2020**
Antalet vuxna i övriga stöd- och behandlingsinsatser under året	104	103	111

Vuxenvård – institutionsplacering ej missbruk	**2018**	**2019**	**2020**
Antal placerade föräldrar under året	7	2	2
Antal vårddagar under året	84	311	100

Ekonomiskt bistånd	**2018**	**2019**	**2020**
Antal bidragshushåll totalt	747	777	887
Antal bidragsmånader/hushåll	6,6	6,7	6,9
Antal personer förmedlade medel	60	53	42

Personligt stöd och omsorg

Personlig assistans LSS under 20 timmar/vecka	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med verkställt beslut den 31/12	20	19	20
Antal personer med kommunen som utförare	11	9	10
Antal beslutade tim/månad i egen regi per 31/12	1 462	1 475	1 153
Antal beslutade tim/månad i privat regi per 31/12	1 694	1 695	1 700
Antal utförda timmar under året i egen regi	16 008	13 407	10 887
Antal utförda timmar under året i privat regi	20 620	20 583	20 621
Bruttokostnad per utförd timma i egen regi, kr	298	316	297
Bruttokostnad per utförd timma i privat regi, kr	259	270	276

Antalet personer med beslut om personlig assistans LSS ligger relativt konstant över tid, det vi kan se är en minskning av utförda timmar i egen regi.

Ledsagarservice LSS	**2018**	**2019**	**2020**

Antal ärenden i verkställighet den 1/10	27	23	25
Antal beviljade timmar per månad den 1/10	781	549	655

Avlösning LSS	**2018**	**2019**	**2020**
Antal ärenden i verkställighet den 1/10	20	10	17
Antal beviljade timmar per månad den 1/10	674	252	375

Kontaktpersoner LSS, SoL	**2018**	**2019**	**2020**
Antal ärenden i verkställighet den 1/10			
SoL	62	61	52
LSS	100	94	72

Antalet beslut har minskat vilket beror på ändrade riktlinjer och vägledningsdokument.

Korttidsvistelse LSS	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med korttidsplats 1/10	44	37	37
Antal beviljade dygn per månad per den 1/10	235	240	240
Antal externa placeringar per 31/12	0	2	2
Bruttokostnad för externa placeringar, kr	0	227 874	739 513

Korttidstillsyn LSS	**2018**	**2019**	**2020**
Antal verkställda beslut 1/10 egen regi	9	-	6
Bruttokostnad per placering/år (exkl köpt pl.)	577 760	-	-
Köpta platser 31/12	7	6	6
Kostnad per köpt plats/kr/år	90 200	92 400	94 200

Den egna verksamheten som bedrevs på Torpaskolan upphörde vårterminen 2019. Kostnaden för beslut i egen regi går ej att räkna fram from 2019 då dessa beslut verkställs av korttidsvistelse LSS.

Bostad med särskild service LSS	**2019**			**2020**			**2020**		
	Kostn, antal	**Läg.**	**Brukare**	**Kostn, antal**	**Läg.**	**Brukare**	**Kostn, antal**	**Läg.**	**Brukare**
Serviceboende LSS Karlslundsgatan		9	9		9	9		9	8
Serviceboende LSS Flanaden 104		1	1		1	1		1	1
Serviceboende LSS Bangatan 2 B		9	8		9	8		9	9
Serviceboende LSS Nordkroksvägen 6		7	7		7	7		7	7
Serviceboende LSS Enebacksgatan 13-15		10	9		10	10		10	10
Serviceboende LSS Idrottsgatan 5		10	9		18	16		18	17
Grb LSS Flottningsgatan/Forbondegatan		12	11		12	10		12	11
Grb LSS Tagelgatan 1-2		12	11		12	11		12	11
Grb LSS Ankargatan 2-4		12	12		12	12		12	12
Grb LSS Tegelbruksvägen 228-230		12	12		12	12		12	12
Grb LSS Brinkebo		7	7		7	6		7	6
Grb LSS Bladvägen 2		6	6		6	6		6	6
Grb LSS Mörtvägen		4	4		4	4		4	4
Grb LSS Snödroppsvägen 4-6		12	11		12	11		12	10
Grb LSS Rapsvägen Brålanda		6	6		6	6		6	6
Grb LSS Edsgatan 43		6	6		6	6		6	6
Grb Niklasberg		4	3		4	3		4	3
		144	**137**		**147**	**137**		**147**	**139**
Bruttokostnad/brukare/dygn, kr (exkl. köp)	2 506			2 521			2 641		
Köpt plats 31/12, vuxen	3			4			2		
Genomsnittlig dygnskostnad vid köp, kr	4 980			5 461			5 144		
Köpt plats 31/12, barn/unga	11			10			10		
Genomsnittlig dygnskostnad vid köp, kr	2 433			2 301			2 270		

Särskilt boende för personer med psykiska funktionshinder	**2018**			**2019**			**2020**		
	Kostn, antal	**Läg.**	**Brukare**	**Kostn, Antal**	**Läg.**	**Brukare**	**Kostn, antal**	**Läg.**	**Brukare**
Edsvägen		15	14		15	15		15	15
Storegårdsvägen		9	7		9	8		9	7
Kastanjevägen		10	10		10	10		10	9
Regementsgatan		7	7		7	7		7	7
Niklasbergsvägen 9		8	8		8	7		8	6
		49	**47**		**49**	**47**		**49**	**44**
Bruttokostnad/pl/dag (exkl. köpt pl.), kr	1 830			1 755			1 903		
Köpt plats den 31/12	2			3			5		
Genomsnittlig dygnskostnad, köp, kr	3 254			3 883			3 928		

Boendestöd	**2018**	**2019**	**2020**
Stödteam, antal personer med insatsen den 31/12	85	102	104
Stödteam, antal beviljade timmar/mån per 31/12	695	594	565
Stödteamet, antal besök under året	30 648	26 840	27 866

Aktivitetshus – psykiatri	**2018**	**2019**	**2020**
Antal besök – Niklasbergsvägen 3	3 781	3 567	1 927
Antal deltagare – Niklasbergsvägen 3	43	39	32
Bruttokostnad/besök, kr	280	302	525

Verksamheten var stängd mellan 23/3-21/8 och därefter haft en begränsning på antalet deltagare. Detta är orsaken till den högre bruttokostnaden/besök.

Personlig assistans SFB över 20 timmar/vecka	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med verkställt beslut 31/12	49	47	43
Antal personer med kommunen som utförare	13	12	10
Antal beslutade tim/månad i egen regi per 31/12	6 480	5 547	4 441
Antal utförda timmar per år i egen regi	77 366	74 654	60 675
Bruttokostnad per utförd timma i kommunal regi, kr	415	420	420
Ersättning från Försäkringskassan, kr/tim	295	299	304

Antalet beslut fortsätter att minska och så även utförda timmar, detta gäller dels beslut som kommunen utför men även beslut där personerna väljer privata utförare.

Arbete, Sysselsättning & Integration

Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	**2018**	**2019**	**2020**
OSA-platser	9	5	0
Trygghet- och utvecklingsanställningar	36	42	17
Lönebidrag	2	2	2
Nystartsjobb	18	10	27
Extratjänster	122	81	40
Ungdomsanställningar	13	10	9
Utbildningskontrakt	45		18
Omstart, arbetsprövning och samverkan	3	44	12
Kommunalt uppföljnings- och aktivitetsansvar	533	8	276
Integration/samhällsinformation	501	379	20
Arbetsträning/arbetspraktik	72	145	161
SOL 4:4	68	101	340
Övriga	0	301	11
Antal personer som anvisats under året	**1 517**	50	**933**
Övriga ungdomsinsatser		**1 180**	
Feriearbetande ungdomar års 9	80		28
Feriearbetande ungdomar gymnasiet	80	80	88
Feriearbeten statsbidrag	30	80	63
		0	

Aktivitetshus – psykiatri	**2018**	**2019**	**2020**
Antal besök Fisketorget	3 307	3 022	2 880
Antal deltagare Fisketorget	32	24	24
Bruttokostnad/besök, kr	410	407	421

Daglig verksamhet LSS	**2018**	**2019**	**2020**
Antal personer med verkställt beslut	147	157	160
Hagaparken	24	23	23
Café Gläntan	4	5	5
Slåttergatan	27	28	24
Gyllenheimsgatan	13	15	15
Lyckan	8	11	11
Hunddagis Fredrikslund	12	14	14
Öppenheten-Vänerparken	18	22	13
Integrerade grupper	-	-	14
Klappteatern	11	10	10
Holmängen	12	14	14
Transporten	6	6	8
Extern placering	9	6	9
Bruttokostnad/brukare/dag	1 181	1 084	1 014

Öppenheten-Vänerparken har tidigare innefattat även Integrerade grupper, vilket from 2020 redovisas separat.

Flyktingverksamhet	**2018**	**2019**	**2020**
Mottagna flyktingar totalt	230	40	71

Varav barn upp t o m 17 år	101	7	18
Varav 18–19 år	32	8	1
Varav 20–64 år	97	25	52

Vänersborgs kommun

Verksamhetsberättelse 2020

Kommunstyrelseförvaltningen

Innehållsförteckning

1 Kommunstyrelsen 3

2 Kommundirektör 6

3 Ekonomikontor 7

4 IT-kontor 9

5 Kommunkontor 10

6 Personalkontor 13

7 Investeringar 15

1 Kommunstyrelsen

1.1 Händelser under året

Verksamhetsåret 2020 präglades mycket av coronapandemin och alla kontor fick anpassa rutiner för att kunna genomföra ordinarie verksamheter genom digitala verktyg och processer, IT-kontoret fungerade här som ett stöd. Flera av kontoren mötte helt nya utmaningar där pandemin ställde andra krav än under normal verksamhet när det gällde bland annat information, kriskommunikation, säkerhet, företagsstöd, bemanningsfrågor och juridiska frågeställningar. Pandemin gjorde att vissa aktiviteter fick ställas om eller ställas in helt samt att helt nya aktiviteter fick prioriteras.

Vidare pågick självklart ett stort antal projekt, samarbeten och processer både internt och externt. Mer detaljerad information kring vad respektive kontor arbetade med återfinns under deras respektive avsnitt.

1.2 Kommunstyrelsens bidrag till inriktningsmålen

Inriktningsmålen är fullmäktiges övergripande viljeinriktning som ordnas under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare. Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål. Nämnderna och kommunstyrelsen följer upp uppdragen, inriktningsmålen och resultaten och rapporterar till fullmäktige.

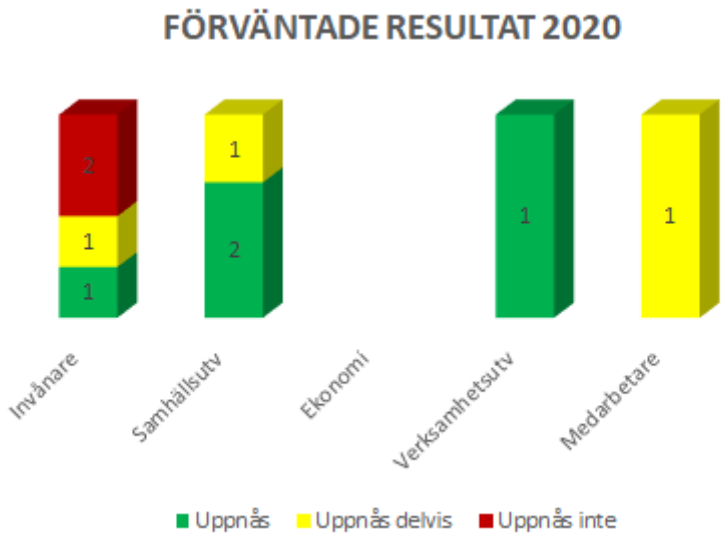
Områden	Inriktningsmål
Invånare	Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet
	Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv
	Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses
	Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar
Samhällsutveckling	Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism
	Fler attraktiva och energieffektiva boenden i hela kommunen
	Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen
	Det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen
Ekonomi	Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem
	Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt
	Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar
Verksamhetsutveckling	Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas
	Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla
Medarbetare	Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare

1.3 Sammanfattning kommunstyrelsens förväntade resultat

Kommunstyrelse och nämnder preciserar fullmäktiges inriktningsmål i förväntade resultat. Dessa ordnas i de fem områdena som är invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhet och medarbetare.

Bilden nedan visar en sammanställning över hur kommunstyrelsens förväntade resultat uppnåtts. Totalt antal

förväntade resultat var nio. Av dessa uppfylldes fyra, tre uppfylldes delvis och två uppfylldes inte. De förväntade resultat som inte var uppfyllda är: ”Andelen utrikesfödda som har arbete eller sysselsättning ska öka”, samt ”Det ska vara tryggare att vistas i kommunens offentliga miljöer”.



1.4 Övergripande ekonomisk analys

Resultatbudget

RESULTATBUDGET, tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Summa intäkter	60 509	66 246	69 114	12 161
Personalkostnader	62 841	66 288	72 831	-559
Omkostnader	335 469	342 751	358 335	13 569
Ränta	95	116	97	58
Avskrivning	2 237	1 852	1 867	578
Summa kostnader	400 642	411 007	433 130	13 646
Nettokostnader	340 133	344 761	364 016	25 807

Kommunstyrelsens sammanlagda resultat redovisade ett överskott på 25 807 tkr, vilket är en avvikelse jämfört med budget på ca 6,6 %. Nettokostnaderna ökade med ca 5,8 %, vilket till största delen beror på att omkostnader och personalkostnader ökade.

Ökade intäkter beror främst på intern försäljning av tjänster.

Personalkostnaderna är högre jämfört mot föregående år och beror främst på löneutvecklingen och att tidigare vakanta tjänster blev tillsatta.

Omkostnader är högre mot föregående år och beror till stor del på utbetalda ägartillskott till följd av pandemin till Kungajaktsmuseét och Vattenpalatset samt att inkomna bidrag har omfördelats till externa medprojektägare i SERN.

I delårsrapporten per augusti prognostiserades ett överskott på 23 400 tkr. Skillnaden på resultatet mot prognosen beror i första hand på att kommunstyrelsens förfogandeanslag och till viss del kommunledningskontoret visade ett bättre resultat mot prognos.

1.5 Uppdrag

Ledning, samordning och uppsikt

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och består av 15 ledamöter (och 15 ersättare). Inom styrelsen finns ett arbetsutskott, ett personal- och förhandlingsutskott samt ett konsumentutskott.

Kommunstyrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen biträds av kommundirektören, ekonomikontoret, IT-kontoret, kommunkontoret och personalkontoret. Kommunstyrelsen ska bland annat leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamheter.

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens mark- och bostadspolitik, energiplanering, kollektivtrafik och kontakter med näringslivet, utgör kommunens personalorgan med mera.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Kommunstyrelse	6 664	6 695	5 635	9 951
Personal- och förhandlingsutskott	227	171	173	88
Fyrbodals kommunalförbund medlemsavgift	1 212	1 338	1 386	-43
Demokratiberedning	0	0	5	-5
Summa	8 103	8 204	7 199	9 991

Kommunstyrelsen redovisade sammanlagt ett överskott på 9 991 tkr. Kommunstyrelsens förfogandeanslag visade ett överskott på 7 839 tkr. Kostnader för hyror var lägre än budget, 473 tkr, då sessionssalen inte längre är i bruk. Övriga omkostnader har varit lägre än budget.

Av kommunstyrelsens förfogandeanslag på 34 019 tkr beslutades följande:

Verksamhetsbidrag Funktionsrätt 150 tkr, genomlysning av kommunens verksamheter (Kultur och Fritid) 500 tkr, Hyresbidrag till Wargöns innovation 2 200 tkr, förstärkning BUN 15 000 tkr, hyresbidrag till verksamhet Remöblera 251 tkr, kompensation ökad hyreskostnad milö och hälsa 497 tkr, utökat preliminärt ägartillskott Vattenpalatset 2 500 tkr, Ägartillskott Hunnebergs Kungajakt- & Viltmuseum 1 500 tkr, avsiktsförklaring Halle-Hunneberg 450 tkr, föreningsbidrag 866 tkr, sommarpresent till anställda 1 925 tkr, samt isbana i Plantaget 341 tkr

2 Kommundirektör

2.1 Uppdrag

Chef för kommunstyrelseförvaltningen och förvaltningscheferna

Kommundirektören är chef för kommunstyrelseförvaltningen såväl som över förvaltningscheferna. Hela det ansvar som åligger regleras i kommundirektörsinstruktionen samt i delegeringsordningar.

Kommundirektörens ledningsgrupp är ett verktyg för kommunövergripande ledning och styrning. Prioriterade frågor är social inkludering, förbättrade skolresultat, ledning och styrning samt rollen som attraktiv arbetsgivare. Därutöver är utveckling inom digitaliseringens område prioriterat.

Gymnasieverksamhet

Gymnasieverksamheten är organiserad i ett kommunalförbund, Kunskapsförbundet Väst, tillsammans med Trollhättans stad. Förbundet omfattar gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning. Kommunen ger ett årligt förbundsbidrag till verksamheterna.

Årets verksamhet i övrigt

Ett arbete med översyn av lednings- och stödprocesser har skett under året. Kommundirektörens ledningsgrupp har identifierat tre prioriterade förvaltningsövergripande processer; samhällsbyggnadsprocessen, digitaliseringsprocessen och styr – och ledningsprocessen. Samtliga i ett flerårigt perspektiv. Kommunstyrelseförvaltningen har genomfört en organisatorisk utvärdering med följd att några smärre förändringar skett. Funktionen biträdande kommundirektör tas bort från 2021 och verksamhetsområden som kommunikation och juridik renodlas i högre utsträckning. Ett större processarbete med externt stöd har genomförts för kultur- och fritidsnämnden i samband med att ny förvaltningschef tillträtt. I kommunsamverkan har arbete bland annat pågått med översyn av lämplig organisation för turistmålet Halle- och Hunneberg samt administrativ samverkan för överförmynderiet.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Kommundirektör	4 254	5 803	2 502	927
Kunskapsförbundet Väst gymnasium	176 009	180 736	182 036	6 414
Kunskapsförbundet Väst vuxenutbildning	30 596	31 180	37 115	257
Vänerparken	-165	93	-391	390
Summa	210 694	217 812	221 262	7 988

Verksamheten för kommundirektör visade ett överskott på 927 tkr och berodde till stor del av intäkter för sjuklöner till följd Covid-19 samt ett överskott på personalkostnader då medel för genomlysning av Kultur och Fritid inte användes fullt ut.

Gymnasieverksamheten visade ett överskott mot budget på 6 414 tkr, i första hand kopplat till en lägre andel av antalet gymnasieelever än budgeterat.

Vuxenutbildningen redovisade ett överskott på 257 tkr.

Lokaler i Vänerparken visade ett överskott på 390 tkr vilket berodde på inkomster för städkostnader tillhörande verksamhetsåret 2019.

3 Ekonomikontor

3.1 Uppdrag

Inledning

Ekonomikontoret är en strategisk resurs som arbetar kommun- och verksamhetsövergripande med finansiering, ekonomisk planering och uppföljning, samordning av upphandlingsfrågor, samt råd och stöd till kommunstyrelsen och förvaltningarna i ekonomiska frågor. I detta ingår att samordna kommunens arbete med budget, upphandling, redovisning, uppföljning och bokslut.

Ekonomikontoret tillhandahåller även finansiell service och visst stöd i upphandlingsfrågor till helägda kommunala bolag och Kunskapsförbundet.

Verksamhetens bidrag till nämndens förväntade resultat

Förväntade resultat
Förvaltningarnas digitalisering och service via e-tjänster ska öka
Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 73

Årets verksamhet i övrigt

Ekonomikontoret har under året sett över både externa och interna manuella rutiner och vissa fall ersatt dessa med digitala lösningar. Arbetet med att styra över inköp till kommunens e-handelssystem, samt öka andelen elektroniska fakturor pågår kontinuerligt och har med stöd av ny lagstiftning intensifierats. Andelen pappersfakturor har minskat med 45 procent och antalet fakturor i e-handelssystemet har ökat med 23 procent jämfört med föregående år.

Mot bakgrund av pandemin har även åtgärder vidtagits för att anpassa möten och processer för att med hjälp av digitala verktyg kunna genomföra stora delar av budgetberedningen på distans. Under året genomfördes även en mindre organisationsförändring där vissa arbetsuppgifter sågs över och omfördelades inom kontoret. Upphandlingsavdelningen har under slutet påbörjat ett arbete med syfte att underlätta för mindre, lokala företag att lägga anbud i kommunens upphandlingar.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Ekonomistab	3 528	3 502	3 749	550
Redovisningsavdelning	4 278	4 714	4 415	601
Upphandlingsavdelning	2 916	2 747	3 377	353
Kommunalt partistöd	1 454	1 486	1 511	-25
Borgensåtaganden	-54	-31	-30	48
Vattenpalats	7 913	7 920	10 891	137
Flygplats	924	924	924	38
NÄRF	33 739	33 766	33 698	1 282
Summa	54 698	55 028	58 535	2 984

Ekonomikontoret (ekonomistab, redovisningsavdelning och upphandlingsavdelning) hade ett utfall som var 1 504 tkr lägre än budget. Överskottet avsåg intäkter för e-handelsrabatter och inkassoavgifter, lägre personalkostnader samt lägre omkostnader till följd av pandemin.

Borgensåtagande för egna hem redovisade ett överskott på 48 tkr, huvudsakligen beroende på att osäkra fordringar återvunnits.

Vattenpalatset tilldelades ett utökat förlusttäckningsbidrag om 2 500 tkr då verksamheten tvingades hålla stängt till följd av pandemin.

Flygplatsbolagets verksamhetsanslag som baserar sig på statistik över andelen resande boende i ägarkommunerna blev något lägre än budgeterat.

Räddningstjänsten ingår i norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (NÄRF). Kommunens kostnader för räddningstjänst består av förbundsbidrag och pensionskostnader. Verksamheten redovisade ett överskott på 1 282 tkr, avseende pensionskostnader.

4 IT-kontor

4.1 Uppdrag

Drift, underhåll och utveckling av datanät

IT-kontoret är en strategisk resurs som arbetar kommun- och verksamhetsövergripande med drift- och supportstöd till kommunens användare gällande persondatorer, surfplattor och verksamhetssystem, och levererar också tjänster åt flera av de kommunala bolagen. IT-kontoret ansvarar för att ta fram riktlinjer och policydokument kring användandet av IT. IT-kontoret hanterar idag ca 9 600 enheter i kommunens nätverk.

IT-kontoret har det tekniska och administrativa ansvaret för kommunens telefonväxel med 1 600 anknytningar samt ca 2 000 mobiltelefoner. Växeln finansieras av intäkter från användarna som är kommunens samtliga förvaltningar.

Verksamhetens bidrag till nämndens förväntade resultat

Förväntade resultat
Förvaltningarnas digitalisering och service via e-tjänster ska öka
Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 73

Årets verksamhet i övrigt

IT-kontoret har under 2020 arbetat med informationssäkerhet, här gick IT-chef in som Informationssäkerhetschef under perioden januari-juni, samtidigt genomfördes rekrytering av Informationssäkerhetsspecialist som påbörjade sin anställning under april. I det fortsatta systematiska informationssäkerhetsarbetet arbetar informationssäkerhetsansvarig och IT-chef tillsammans vidare med samtliga förvaltningar.
Under året undersöktes robustheten i kommunens nät samt en "disaster recovery site", vilket ger dubblerade fiberanslutningar, samt en extra datahall för dubblerad funktionalitet för känslig information och system, detta för att möta kraven enligt NIS-lagen.

Ytterligare rekrytering av Avdelningschef Digitalutveckling (mars) och Avdelningschef Drift (sept) genomfördes i samband med organisationsförändring. Goda effekter märktes i trivsel, delaktighet och ökad leverans med chef närmare organisationen.

Pandemin har förändrat IT-kontorets arbete gällande support och utbildning då användandet av digitala verktyg ökat radikalt. Kontoret agerade tekniskt stöd i de flesta politiska sammankomster och utbildade i handhavande inom samtliga förvaltningar.

IT-kontoret genomförde under året upphandlingar inom olika områden bl.a. telefonitjänst som överklagades 2019, infrastruktur, tjänst och serviceavtal. Arbetet med behovsinventering av ny teknisk plattform IT Service Management (ITSM) för beställningsportal, supportärenden, incidenthantering, förändringshantering är genomfört och upphandling påbörjades men fick avbrytas under december. Ny upphandling startas i februari 2021.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
IT-verksamhet	9 412	8 141	11 188	355
Växeln	-1 886	-2 868	-2 179	2 197
Summa	7 526	5 273	9 009	2 552

IT-kontoret visade ett totalt överskott på 2 552 tkr. Överskottet beror på lägre kostnader än budgeterat för bl.a. växeln och hyror samt att projekt avseende ITSM inte kunde genomföras då upphandlingen behövde avbrytas.

5 Kommunkontor

5.1 Uppdrag

Kommunkontoret

Kommunkontoret är en strategisk resurs som arbetar kommun- och verksamhetsövergripande med bland annat administration, juridik, säkerhet, kvalitet, samhällsplanering, näringsliv, kommunikation, internationella frågor, drogförebyggande arbete samt budget-, skuld- och konsumentrådgivning. I Kommunkontoret ingår också Överförmyndaravdelningen (hanteras inom ramen för Överförmyndarnämndens verksamhetsplan).

Kontoret består av fyra avdelningar:

•Näringslivsavdelningen
•Avdelningen för Hållbar Utveckling
•Juridiska avdelningen
•Överförmyndaravdelningen

Övriga åtaganden

Kommunkontoret ansvarar även för utbetalning av medel enligt avtal eller beslut, såsom Kungajaktsmuseet, Film i Väst, Kommunforskning i Väst och Turism Visit Trollhättan/Vänersborg.

Verksamhetens bidrag till nämndens förväntade resultat

Förväntade resultat
Andelen personer inom AME som börjar arbeta eller studera ska öka
Andelen utrikesfödda som har arbete eller sysselsättning ska öka
Det ska vara tryggare att vistas i kommunens offentliga miljöer
Förvaltningarnas digitalisering och service via e-tjänster ska öka
Samarbetet med näringslivet leder till fler arbetstillfällen eller sysselsättning inom ASI:s (arbete, sysselsättning, integration) målgrupper
Vänersborgs roll som regionhuvudstad ska utvecklas
Näringslivet upplever ett förbättrat samarbetsklimat och service från kommunen
Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 73

Årets verksamhet i övrigt

2020 präglades av pandemin covid-19 och för näringslivet i Vänersborg har det varit tufft för många branscher. Företagsbesök genomfördes i viss mån, utefter de beslutade restriktionerna, vilka var mycket uppskattade av alla parter.

Arbetet med att effektivisera interna processer vid företagsärenden har fortlöpt. Under 2020 har arbetet med den fördjupade översiktsplanen varit central för utveckling av ny verksamhetsmark och ny mark på Trestad Center har planberetts.

Näringslivsrådet följde under 2020 upp näringslivsstrategin och resonerade kring vad som bör prioriteras framöver, kopplat till ett förbättrat företagsklimat. Inom arbetet med Stadskärnan togs en plan fram för hur arbetet framöver kan formas. Det finns en bred samverkan bakom planeringen, tillsammans med kommunala förvaltningar, Visit Trollhättan/Vänersborg, Forum Vänersborg, fastighetsägare, handlarna och andra organisationer som verkar inom stadskärnan. Ett uppdaterat uppdragsavtal med Visit slöts och författandet av besöksnäringsstrategin återaktualiserades.

Under 2020 så genomfördes digitala livesändningar av FrukostForum, där varje sändning nådde över 6 000 visningar. FrukostForum tar upp aktuella ämnen och därför har sändningen kunnat fungera som en kanal för att informera och stötta näringarna under pandemin.

Styrgruppen för strategisk samhällsplanering hade under hösten två möten. Strategiska workshops genomfördes

utifrån hur kommunen ska utveckla samhällsplaneringen med tidshorisont 2040. Ett bostadsförsörjningsprogram är under framtagande, samt fördjupade översiktsplaner för tätort Vargön och tätort Vänersborg.

En stor del av årets kommunikation var kriskommunikation till följd av pandemin och covid-19. Kommunstyrelsen och nämndernas presidier har utbildats i kriskommunikation och mediahantering. Ett förslag på kommunikationspolicy har tagits fram och under våren återupptogs det tidigare beslutade arbetet med att ta fram en varumärkesplattform. Utifrån behovet av att informera mera vad kommunen gör, både till invånare och företag, upphandlades ett eget pressrum. Kommunens hemsida och Facebook-sida fortsätter att rankas som bland de bästa i Sverige. Under 2020 lades mycket arbete på att möta de nya webbdirektiven för att tillgänglighetsanpassa hemsidan, intranät, dokument och appar.

Folkhälsoarbetet har utgått från pandemins konsekvenser och risker för folkhälsan, med förebyggande insatser inom våld i nära relation, vilket är en av de faktorer som skapat social oro. Extra fokus under året har varit fortsatt arbete med fullföljda studier samt utveckling av samverkan inom folkhälsoområdet, däribland med civilsamhället, Trollhättan stad och Lilla Edets kommun.

Vänersborgs kommuns nya medlemskap i det europeiska digitaliseringsnätverket ICC – ”Intelligent Cities Challenge” har resulterat i ett samarbete kring utveckling av nya digitala strategier och tillämpningar. Deltagandet i ICC har skett genom nätverket SERN tillsammans med Trollhättan.

Digitaliseringsprojektet e-arkiv, med syftet att övergå till digital arkivering av handlingar, fortsatte utifrån projektplanen.

Under 2020 har ledande politiker och tjänstepersoner utbildats i Agenda 2030 och de globala målen. Kommunen har antagit klimatlöften inom ”Klimat 2030” (länsstyrelsen och VGR), där samtliga kommuner i regionen har erbjudits att anta 20 klimatlöften. Sju löften har redan uppfyllts och Vänersborgs kommun har antagit nio löften för 2021.

Område Social inkludering har under pandemiåret haft ett samordnande uppdrag så att kommunen kunnat möta invånarnas behov och koppla ihop dessa med erbjudande och engagemang från civilsamhället. Det rättighetsbaserade arbetssättet utvecklades för att bättre kunna nå ut till alla invånare, både genom geografisk spridning samt genom kommunikation. Nyckelpersoner i personalen utbildades i mänskliga rättigheter.

Flera tjänstefunktioner på kommunkontoret ändrade fokus för att möta de behov som kommunen ställdes inför, och kommunen gick upp i stabsläge i mars månad. Identifikation av samhällsviktiga tjänster utifrån MSB:s riktlinjer har arbetats igenom utifrån personal och funktioner. Inom säkerhetsarbetet har fokus legat på digital säkerhet, med nanoutbildning för medarbetarna via veckovisa utskick per mail. Vidare upphandlades ett nytt bevakningsuppdrag, samt upphandling för larmtjänster inleddes.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Kommunkontoret gemensamt	0	1 991	1 781	327
Juridiska avdelningen	6 919	6 456	7 389	-375
Kommunarkiv	1 109	1 817	1 873	26
Säkerhet	1 195	963	1 756	-819
Vigslar	2	1	2	13
Försäkringar	1 093	1 169	802	498
Hållbar utveckling och miljö	1 130	776	941	-73
Folkhälsa	294	235	347	190
Kommunikation	2 729	2 211	2 555	-402
Internationell samordning	1 991	1 804	1 441	620
Konsument	2 283	1 976	1 908	108
Drogförebyggande verksamhet	0	85	147	-41
Hållbar utveckling	5 921	3 145	3 064	-296
Centrumutveckling (inkl. Forum Vänersborg)	1 180	1 180	1 167	8

Näringslivsavdelningen	2 357	2 999	5 264	282
Projektmedel/Film i Väst	1 150	1 150	1 150	0
Projektmedel Fyrbodals kommunalförbund	1 370	1 456	1 465	-2
Projektmedel Leader	368	368	368	16
Stiftelsen Dalslands kanal	219	225	232	-3
Turism Visit Trollhättan/Vänersborg	2 226	2 233	2 367	-67
Turistbolag Dalsland	391	407	421	-3
Stiftelsen Bergagården	0	0	1 010	-20
Överförmyndarstab	0	361	0	0
Medlemsavgifter:				
KFI	33	34	35	0
Samordningsförbund Mellerud	638	553	551	199
SAMI	0	0	0	38
SKR Sveriges kommuner och Regioner	1 025	1 046	1 043	24
Fiskeområdet Vänern	85	63	84	-24
Luft- och vattenvårdförbund	150	150	151	41
Vänersamverkan	30	30	30	20
Övriga avgifter	0	0	18	-18
Bidrag, stöd m.m:				
Kollektivtrafik	606	703	717	-17
Kungajaktsmuseum	3 211	3 211	4 711	89
Summa	39 755	38 848	44 790	339

Kommunkontorets resultat totalt visade ett överskott på 339 tkr.

Avdelningen för hållbar utveckling hade ett överskott på 287 tkr, där avdelningens verksamheter visade både plus- och minusresultat. Negativa budgetavvikelser berodde främst på ökade kostnader för information till följd av pandemin samt högre lokalkostnader och personalkostnader än budgeterat. Positiva budgetavvikelser berodde främst på lägre kostnader för åtgärder som inte har kunnat genomföras på grund av pandemin.

Juridiska avdelningen visade ett underskott på 575 tkr, även här visade avdelningens verksamheter både plus- och minusresultat. Hyreskostnader samt avskrivningskostnader och licensavgifter för ärendehanteringssystemet högre än budgeterat bidrog till underskottet. Därtill visade säkerhetsverksamheten ett underskott på grund av högre kostnader för personal och tjänsteman i beredskap än budgeterat. Verksamheten för försäkringar visade ett överskott till stor del förklarad av återbetald försäkringspremie.

Näringslivsavdelningen totalt inklusive stödverksamheter visade ett överskott på 317 tkr varav verksamheten för näringsliv stod för 282 tkr vilket till största del berodde på att planerade aktiviteter och kampanjer blev inställda under 2020 till följd av pandemin. Kungajaktmuseét tilldelades ett extra ägartillskott om 1 500 tkr mot bakgrund av bolagets avveckling av sin verkställande direktör.

Övriga kostnader gemensamt för kommunkontoret visade ett överskott på 310 tkr, vilket främst förklaras av vakant tjänst för kontorschef.

6 Personalkontor

6.1 Uppdrag

Personalkontorets uppdrag

Personalkontoret är en strategisk resurs som arbetar kommun- och verksamhetsövergripande med planering, samordning och utveckling av kommunens personalfrågor. Det handlar om att utveckla den hållbara arbetsplatsen där arbetsmiljö, kompetens, arbetsrätt och ledarskap är centrala områden. Personalkontoret utgör även ett direkt stöd till förvaltningarna i frågor som rör samtliga personalområden.
Löneavdelningen, som är en del av personalkontoret, ansvarar för att kommunens anställda får rätt lön i rätt tid samt handlägger pensionsfrågor. Utifrån kommunens arvodesreglemente administrerar avdelningen även arvoden till politiker.

Övriga åtaganden

Personalkontoret ansvarar även för utbetalning av medel gällande arbetsmarknadsåtgärder efter beslut av kommunstyrelsens ordförande.

Verksamhetens bidrag till nämndens förväntade resultat

Förväntade resultat
Förvaltningarnas digitalisering och service via e-tjänster ska öka
Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 73
Attraktivt arbetsgivarindex ska öka

Årets verksamhet i övrigt

Precis som för andra verksamheter i kommunen blev 2020 ett år som påverkade personalkontorets verksamhet i högsta grad. Aktiviteter fick ställas in och ställas om samtidigt som oplanerade aktiviteter prioriterades för att kunna stödja kommunens verksamheter utifrån den uppkomna situationen. Även sättet att arbeta på fick läggas om via en hög grad av arbete på distans och digitala möten.

Personalkontoret fick lägga stora resurser på nya och oplanerade aktiviteter. En central del i detta var att löpande ta fram och uppdatera information på intranätet till stöd åt medarbetarna och verksamheterna utifrån situationen med coronapandemin. Utifrån den tidiga insikten om hur pandemin skulle öka frånvaron och därmed påverka bemanningen så initierades en kommunövergripande kompetensinventering. Dessutom bildades en kommungemensam bemanningsgrupp föra att kunna bistå i att söka personalresurser. För att få en kommungemensam överblick på frånvaron upparbetades en organisation för daglig frånvarorapportering vars lägesbild fortlöpande aggregerades från första linjens chef till kommunövergripande. Omställningar och anpassningar utifrån coronapandemin innebar också att ett flertal styrande dokument utarbetades och omarbetades. På grund av det ansträngda läget under våren beslutade kommunfullmäktige att köpa in presentkort åt medarbetarna, för att visa sin uppskattning, där verkställigheten hanterades av personalkontoret inför sommarsemestern.

Pandemin till trots har personalkontoret ändå kunnat fortsätta med att vidareutveckla kommunens HR-processer. I rekryteringsprocessen prövades, i ett pilotprojekt, en robot i att utföra en anställningsintervju med några kandidater, vilket visade sig fungera bra enligt den utvärdering som gjordes. Under året upphandlades ett nytt rekryteringssystem, och arbetet med medarbetarberättelser fortsatte under året. Vidare inom kompetensförsörjningen så har mentorprogram för nya och mer erfarna chefer pågått. Däremot har pandemin bromsat starten av karriärprogrammet för potentiella chefer på så sätt att rekryteringen till programmet flyttats fram i tid med start under våren 2021. Även de årliga chefsdagarna har påverkats på så sätt att färre kunnat genomföras varav en av två genomfördes digitalt.

När det gäller arbetsmiljö tecknades ett avtal i slutet av året om ett digitalt stöd för det systematiska arbetsmiljöarbetet inklusive aktiva åtgärder för att motverka diskriminering. Inom sjukprocessen har styrande dokument utvecklats fortlöpande. En utvärdering av företagshälsovårdens tjänster startades, och ett projekt startades i samarbete med Försäkringskassan om tidigare kontakter vid sjukfall. Under hösten genomfördes en personalenkät på ett annat sätt jämfört med tidigare. Enkäten fick två delområden där den ena frågade om hållbart medarbetarengagemang och om att rekommendera sin arbetsplats, och den andra ställde frågor utifrån coronapandemin. Den första delen blir återkommande medan den andra delen bildar det aktuella årets tema. Nytt

var också att enkäten skickades med e-post direkt till medarbetarna.

När det gäller övriga arbetsgivarfrågor så blev avtalsrörelsen klart för samtliga avtalsområden först under hösten. Under året har arbetet med att ta fram ett nytt lokalt avtal om samverkan lett fram till en överenskommelse mellan parterna. Ett arbete har nu påbörjats om utbildning och implementering av avtalet. Under året har även ett arbete med krigsplacering pågått.

Ekonomisk analys

Verksamheter, Netto tkr	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Budgetdiff 2020
Personalkontor	6 323	5 894	7 342	80
Löneadministration	7 216	6 837	7 425	57
Personalutbildning/-utveckling	1 186	1 779	3 475	454
Personalklubb	287	354	422	181
Företagshälsovård	1 459	1 635	1 468	532
Anpassningsåtgärder	0	300	0	300
Arbetsmarknadsåtgärder	150	125	148	552
Fackliga organisationer	2 735	2 672	2 941	-204
Summa	19 356	19 596	23 221	1 952

Personalkontorets verksamhet visade ett överskott på 80 tkr bestående av lägre omkostnader än budgeterat och löneadministrationen visade ett överskott på 57 tkr till följd av högre intäkter än budgeterat. Personalutveckling visade ett överskott på 454 tkr vilket till största del förklaras av lägre omkostnader då utbildning- och utvecklingsåtgärder inte har kunnat genomföras på grund av pandemin.

Personalklubbens personalkostnader var under året lägre än budget och gav ett överskott på 181 tkr och kostnaden för företagshälsovård som nyttjas av samtliga förvaltningar visade ett överskott på 552 tkr.

Budgeten för arbetsmarknadsåtgärder, vilken avser bidrag lönebidrag till föreningar, nyttjas efter beslut från kommunstyrelsens ordförande. För året användes 148 tkr, vilket gav ett överskott på 552 tkr.

7 Investeringar

tkr	Investeringsplan 2020	Årets utfall 2020	Budgetdiff 2020
Kommunstyrelsen	0	0	0
Kommunledning	2 460	699	1 761
Räddningstjänst/försäkring	0	0	0
Summa	2 460	699	1 761

Av årets investeringsbudget på 2 460 tkr förbrukades 699 tkr. Av anslaget för kommunledningskontorets inventariebudget på 600 tkr förbrukades 90 tkr. IT-kontorets investering uppgick till 609 tkr av anslaget på 1 000 tkr. Investeringskostnader för införande av E-arkiv blev 0 tkr jämfört med anslaget på 860 tkr, då kostnader tillhörande projektet inte kunde klassificeras som investering. Av samma anledning återfördes 370 tkr satta som investering 2019 till driften.

§ 11

Bokslut 2020; Lång verksamhetsberättelse

BUTN 2020/102

Beslut

Barn- och utbildningsnämnden godkänner verksamhetsberättelse för barn- och utbildningsnämnden avseende 2020, samt översänder densamma till kommunstyrelsen.

Protokollsanteckning

Ordförande godkänner följande protokollsanteckning från Stefan Kärvling (V):

Verksamhetsberättelsen bör vara konkretare och tydligare. De svårigheter som förskolor och skolor hade att med de tilldelade resurserna kunna uppfylla kraven och intentionerna i Skollagen och Arbetsmiljölagen borde betonats.

I Arbetsmiljölagen 1 kap 1 § står det:

"Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö."

Sjukfrånvaron ökade förra året till 10,0 %. (2019 var den 7,3%.) Coronaepidemin förklarar naturligtvis en del av ökningen, men nämnden som arbetsgivare hade fortfarande kvar sina skyldigheter enligt lagen. Och att i det läget minska antalet anställda i grundskolan med 63 på grund av besparingskrav var egentligen inte försvarbart. Ett sätt att minska smittspridningen kunde ju t ex vara att dela klasserna. Det fanns också moment som krävde personal på plats i skolorna, som t ex praktiska moment som inte kunde skjutas upp, olika typer av prov som inte kunde skjutas upp eller genomföras på distans och för elever som i övrigt var sårbara för fjärr- eller distansundervisning.

Ju färre anställda det finns i förskolor och skolor desto mer arbete för de som arbetar kvar. Kraven var ju desamma trots att resurserna minskade.

I Skollagens 1 kap § 4 beskrivs syftet med skolväsendet:

"…att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. … I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen."

Kunde barn- och utbildningsnämnden uppfylla uppdraget med knappa och minskade resurser? Det står i verksamhetsberättelsen om förskolan:

"Det finns dock variationer mellan förskolorna, där främst resurskostnader för barn i behov av särskilt stöd är svåra att täcka inom tilldelad budget."

Nettokostnaden per elev i grundskolan ökade på grund av elevers behov av särskilt stöd, både psykosocialt och språkligt. Samtidigt hade statsbidragen för nyanlända minskat. Det är tveksamt om alla barn och elever som var i behov av särskilt stöd fick tillräckligt med stöd.

Personalorganisationerna rapporterade om att den minskade personaltätheten ledde till minskad trygghet och ökad oro i skolorna. Tillbuden ökade under 2020 och uppgick till 397 stycken. Det innebar en fördubbling av de anmälda tillbuden på två år. Och då ska vi notera att det står i verksamhetsberättelsen att de flesta tillbuden:

"sker i klassrum under undervisning. Hot och våld av barn/elev är den vanligaste anmälda händelsen."

I Skollagen finns ett helt kapitel om trygghet och studiero. Under rubriken arbetsmiljö (5 kap 3 §) står det:

"Utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero."

Verksamheten under barn- och utbildningsnämnden hade uppenbarligen stora svårigheter att uppfylla Skollagen på detta område.

Barn- och utbildningsnämnden måste följa både Skollagen och Arbetsmiljölagen. De här lagarna står över kommunala beslut. I mål- och resursplanen (MRP) stod det emellertid något helt annat:

"Kommunfullmäktiges budgetbeslut är överordnat och vid målkonflikter är det ekonomin som ytterst sätter gränsen för det totala verksamhetsutrymmet…"

Kommunens ekonomi står inte över Skollag och Arbetsmiljölag.

Barn- och utbildningsnämndens personal gjorde ett fantastiskt jobb. Jag vill med denna protokollsanteckning påvisa den omöjliga situation som personalen ställdes inför när kraven från lagar och förordningar var desamma trots att de ekonomiska och personella resurserna minskade.
Det borde framgå tydligare i verksamhetsberättelsen.

Vänersborg 14 feb 2021
Stefan Kärvling
Vänsterpartiet

Sammanfattning av ärendet

Lång verksamhetsberättelse: Barn- och utbildningsnämnden har fått i uppdrag av ekonomikontoret att upprätta en verksamhetsberättelse som kommer att ingå i kommunens dokument; Nämndernas verksamhetsberättelser 2020.

Verksamhetsberättelsen innehåller bland annat årets verksamhet, målavstämning, resultat med övergripande analys, redovisning per anslagsbindningsnivå, investeringar samt redovisning av personal.

Budget och utfall för 2020 redovisas netto per anslagsbindningsnivå och större investeringar kommenteras.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-01-22
- Verksamhetsberättelsen för Barn- och utbildningsnämnden 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen
Ledningsgrupp BoU
Utredare BoU
Utvecklingsledare BoU
Ekonomer BoU

2021-01-22

Dnr: BUTN 2020/102

Handläggare
Mariette Edkvist, Rebecca Magnusson
mariette.edkvist@vanersborg.se,
rebecca.magnusson@vanersborg.se
0521-72 11 68, 0521-72 14 27

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bokslut 2020; Lång verksamhetsberättelse

Förslag till beslut

Barn- och utbildningsnämnden godkänner verksamhetsberättelse för barn- och utbildningsnämnden avseende 2020, samt översänder densamma till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Lång verksamhetsberättelse: Barn- och utbildningsnämnden har fått i uppdrag av ekonomikontoret att upprätta en verksamhetsberättelse som kommer att ingå i kommunens dokument; Nämndernas verksamhetsberättelser 2020.

Verksamhetsberättelsen innehåller bland annat årets verksamhet, målavstämning, resultat med övergripande analys, redovisning per anslagsbindningsnivå, investeringar samt redovisning av personal.

Budget och utfall för 2020 redovisas netto per anslagsbindningsnivå och större investeringar kommenteras.

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Bilagor

Verksamhetsberättelsen för Barn- och utbildningsnämnden 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen
Ledningsgrupp BoU
Utredare BoU
Utvecklingsledare BoU
Ekonomer BoU

Vänersborgs kommun

BUTN 2020/102
2021.326
2021-02-16

Verksamhetsberättelse 2020

Barn- och utbildningsnämnden

Ordförande: Bo Carlsson (C)
1:e vice ordförande: Gunnar Henriksson (L)
2:e vice ordförande: Christin Slättmyr (S)
Förvaltningschef: Sofia Bråberg

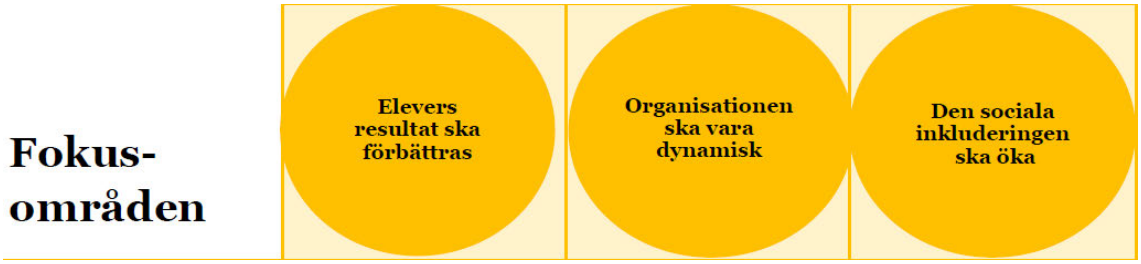
Årets verksamhet

Nämnd och förvaltning

Barn- och utbildningsnämndens verksamhet består av förskola, pedagogisk omsorg, grundskola, fritidshem och grundsärskola samt två centrala stödverksamheter; administration och elevhälsa. Förutom den ordinarie verksamheten ingår både nämnden och förvaltningsledningen i flera samverkansstrukturer, bland annat Fyrbodal och Samverkan Vänersborg.

Kommunfullmäktige är huvudman för utbildning inom skolväsendet och ansvarar för att i enlighet med nationella lagar och styrdokument bedriva en likvärdig utbildning för alla barn oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. Alla barn i kommunen ska ha lika tillgång till utbildning. Barn-och utbildningsnämnden har kommunfullmäktiges uppdrag att fullgöra huvudmannauppdraget. Huvudmannens ansvar gentemot enskilda skolhuvudmän är att fördela resurser i enlighet med den resursfördelning som fastställs för den kommunala grundskolan. I de fall som enskilda huvudmän anordnar förskolor och enskild pedagogisk omsorg är kommunen tillsynsmyndighet.

Barn- och utbildningsförvaltningen stödjer barn- och utbildningsnämnden i att leda och samordna nämndens verksamheter. Förvaltningschefen och verksamhetscheferna arbetar utifrån helhetsidén *Tillsammans gör vi bra bättre*, för att styra, leda och stödja rektorer i uppdraget att öka måluppfyllelsen och förbättra resultaten. Arbetet utgår från nationella mål, barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan och förväntade resultat samt förvaltningens tre prioriterade fokusområden:



Varje verksamhetsområde har under året tagit fram ett fokusområdesdokument som utgår ifrån de tre fokusområdena och har sin utgångpunkt i de förväntade resultaten. Verksamhetschefer har under året fortsatt haft kontinuerliga uppdragsdialoger utifrån fokusområdena med rektorerna. Nämnden har under året fått uppföljning utifrån respektive verksamhetsområdes fokusområdesdokument inom ramen för planen för systematiskt kvalitetsarbete.

Den administrativa avdelningen har under året arbetat med en rad uppdrag. Ett sådant uppdrag har varit att ha kontinuerliga budgetuppföljningar och dialoger med rektorer med fokus på personal. Syftet med uppföljningarna har varit att stärka kunskapen och förtydliga uppdraget kring budgetföljsamhet. Ett annat stort uppdrag som den administrativa avdelningen har arbetat med är förberedelserna inför införandet av den nya lärplattformen som ska lanseras under 2021. Arbetet har gjorts tillsammans med representanter från förskolor och grundskolor för att skapa delaktighet i implementeringen.

Förskolan har under året fokuserat på att vidga horisonterna och utveckla det formativa och professionella förhållningsättet. Tillsammans i rektorsgruppen har man arbetat med att reflektera över sitt lärande i det pedagogiska ledarskapet och identifierat att det är viktigt att låta processer ta tid. Rektorerna har under året haft fokus på pedagogisk dokumentation. Lärledare i

förskolan har tillsammans med utvecklingsledare arbetat med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA).

Förskolan och grundskolan har under året fortsatt samarbetet med Karlstad universitet inom ramen för satsningen på Nyanländas lärande. Fokus under året har varit aktionslärande där samtliga förskolor och grundskolor har arbetat utifrån ett vardagsproblem. Arbetet på förskolor och grundskolor har fortsatt medan arbetet i storgrupp har skjutits på framtiden på grund av coronapandemin, men kommer att fortsätta under 2021.

Den centrala elevhälsan har under året haft en rad nya arbetsuppgifter i och med coronapandemin. Den centrala elevhälsan bemannade under våren en stödtelefon för medarbetare i hela kommunens organisation som kände oro inför rådande läge med pandemin. Biträdande elevhälsochef och Medicinskt ledningsansvarig skolsköterska (MLA) har under året varit med och förstärkt ledningsgruppen i frågor som rör pandemin och har dessutom varit förvaltningens kontaktperson gentemot Smittskydd Västra Götaland.

Skolsköterskor har ute på grundskolorna haft ett tydligt uppdrag kring frågor relaterade till pandemin.





Kompetensutveckling

Rektorsprogrammet - Utbildning för nya skolledare. Rektorsprogrammet syftar till att främja ett professionellt ledarskap som utvecklar hela verksamheten. Utbildningen ger skolledare kunskaper och färdigheter i att styra och leda sin verksamhet mot en högre måluppfyllelse.

Nyanländas lärande - Barn- och utbildningsförvaltningen har under året avslutat de kompetensutvecklingsinsatser (en lärdag i samverkan med Karlstad universitet kvarstår) som genomförts kopplat till den åtgärdsplan som togs fram i samband med Skolverkets riktade insats avseende Nyanländas lärande. De 12 olika kompetensutvecklingsinsatser som genomförts har riktat sig mot olika yrkesgrupper inom förskola/grundskola och syftat till att stärka arbetet för ökad måluppfyllelse genom att skapa goda förutsättningar för alla barn och elevers lärande. De utbildningar som genomförts i samband med satsningen *Nyanländas lärande* har givit verksamheten en gemensam plattform att stå på i form av bland annat ökade teoretiska kunskaper och forskningsrön. Barn- och utbildningsförvaltningens gemensamma arbete framåt kommer bland annat att handla om att ge stöd för att kunna testa och omsätta dessa i praktiken.

Upplevelsen idag är att lärare i högre utsträckning ser bredden av elever och de uppger att de försöker utmana alla på ett mer omfattande sätt än tidigare. För att bygga stödstrukturer kring eleverna i högre utsträckning än tidigare används olika typer av stöd/hjälpmedel. Lärare arbetar generellt för att göra anpassningar för gruppen istället för eleven i högre utsträckning än tidigare. Kunskapen om barn/elevers språkutveckling har ökat och fler lärare tar ansvar i sin egen undervisning i syfte att arbeta språk- och kunskapsutvecklande utifrån alla barn/elevers behov. Det som är bra för någon är gynnsamt för alla. Detta visar sig bland annat genom att lärare arbetar mer tvärprofessionellt kring barnen/eleverna och utvecklar samverkansformer med t ex studiehandledare, modersmålslärare och olika funktioner inom elevhälsan.

Rektor har haft en betydelsefull roll i arbetet med att organisera och skapa förutsättningar för lärare att kunna genomföra och tillgodogöra innehållet i de olika insatserna.

Barn- och utbildningsförvaltningen har i samband med arbetet och utvärderingarna identifierat förskolor och grundskolor som hittat framgångsrika sätt att arbeta på och ser att dessa behöver spridas i kommunen och inspirera andra att hitta sätt att samverka på utifrån de specifika förutsättningar som råder på de olika enheterna. Förvaltningen ser behovet av att fortsätta arbetet för att lyssna in och lära av elevröster och öka känslan av delaktighet ytterligare genom hela styrkedjan. Barn- och utbildningsförvaltningens analysmodell som bygger på återkoppling och uppföljning har bidragit med kraft i organisationen.

Uppföljningar av det systematiska kvalitetsarbetet visar att medarbetare i organisationen upplever att det finns en större tydlighet idag gällande styrning och ledning från förvaltningshåll, vilket troligtvis har påverkat arbetet i positiv riktning. Idag finns också en mer gemensam syn på underlag och ett dokument har arbetats fram för dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningsledningen ser dock att det behövs mer kunskap om hur teorier och kunskap kan implementeras i praktiken. Det har varit viktigt att visa att det som görs i verksamheterna tas om hand och att det har betydelse för arbetet på flera nivåer i styrkedjan. Förvaltningsledningen tror att detta, på längre sikt, även kan komma att påverka möjligheterna att förstå prioriteringar och fördelning av resurser då alla medarbetare, enheter och verksamheter ser sin del i helheten.

Förvaltningen planerar för fortsatt kompetensutveckling i egen regi likt den som genomfördes i systematiskt kvalitetsarbete i samverkan med Karlstad universitet. Syftet med den kompetensutvecklingsinsatsen är att implementera och omsätta teori i praktik.

Organisera för ökad måluppfyllelse

Västbus - Samverkande socialsekreterare erbjuder varje termin en grundutbildning för nyanställda om Västbus riktlinjer och SIP (samordnad individuell plan). Utbildningarna riktar sig till alla som arbetar med barn och unga i Vänersborg, både inom kommun, Kunskapsförbundet Väst och Västra Götalandsregionen vilket innebär ett tvärsektoriellt lärande även vid utbildningstillfället.

Villkor för lärande och utveckling - Samarbetet med Karolinska institutet har fortsatt under 2020. Skolsamordnare Anna Borg från KIND, Center om Neurodevelopmental Disorders, har varit inbokad för konsultationer under två veckor, en på våren och en på hösten. Tyvärr har dessa insatser ej kunnat genomföras fullt ut, utifrån rådande restriktioner, men detaljerad planering pågår för våren 2021.

Fokus i arbetet är att skapa strategier för framgångsrika lärmiljöer som gynnar alla elever, inte minst elever med neuropsykiatriska funktionsvariationer. Arbetet berör individ-, grupp- och organisationsnivå.

I samklang med satsningen har specialpedagogerna under året genomfört en studiecirkel utifrån litteratur av Anna Borg och Gunilla Carlsson Kendall.

Satsningen med Anna Borg sker via medel från Rådet för hälsa och social hållbarhet.

Lågaffektivt bemötande - LAB - Lågaffektivt bemötande är en metod för att undvika konfrontativa situationer och upptrappning av konflikter och istället skapa en lugn miljö som grund för beteendestödjande arbete. Skolpsykologerna har, efter beslut i förvaltningens ledningsgrupp, utarbetat en implementeringsplan kring detta arbetssätt för förvaltningen. En reviderad plan kring detta arbete antogs av ledningsgruppen under 2020.

Traumamedveten omsorg - TMO - Under de föregående åren har personalen på flera enheter utbildats i traumamedveten omsorg. 2020 har varit ett år då TMO blivit ett verktyg i det vardagliga arbetet. Två nya enheter har ansökt om förstärkningsmedel under hösten och arbetet kommer att starta under 2021 med utbildningsinsatser för dessa personalgrupper.

PMO - PMO, ett digitalt journalhanteringssystem, är nu tillgängligt och används inom alla skolenheters elevhälsoarbete. Under året har utbildningar skett i olika konstellationer, både för de olika professionerna och för de olika elevhälsoteamen på enheterna. Utbildningssatsningen har genomförts av förvaltningens systemförvaltare. En revidering av ramdokument har skett under 2020.

Språkutveckling och kommunikation - Elevhälsans logopeder har fördjupat sin kunskap kring flerspråkighet och språklig sårbarhet och erbjudit förskolor och grundskolor fortbildningsinsatser med fokus på språkutveckling och kommunikation. Syftet är att stimulera språkutvecklande lärmiljöer för alla barn och elever.

Utifrån skolverkssatsningen Nyanländas lärande har logopederna haft fortsatta fortbildningsinsatser, i samarbete med den SKUA-utbildning (språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt) som varit en del i skolverkssatsningen.

I syfte att fortsätta implementera det språkutvecklande arbetssättet i förskola och grundskola erbjuder logopederna utbildning och handledning till pedagoger/arbetslag med fokus på att utveckla arbetet med visuellt stöd/AKK i lärmiljöer och undervisning. Utgångspunkt är de mjukvaror samtliga pedagoger i kommunen har tillgång till (Symwriter och Communicate InPrint). Vidare finns fortlöpande möjlighet för enskilda arbetslag att få fördjupad handledning med utgångspunkt i den grundläggande fortbildningsinsats som erbjudits samtliga pedagoger. Utifrån skolverkssatsningen Nyanländas lärande gavs en fortbildningsinsats SKUAF, en kompetensutveckling till förskolan i form av två SKUA-utvecklare. I syfte att implementera ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och förhållningsätt i förskolans undervisning. De två SKUA-utvecklarna med stöd av rektorer har tillsammans utformat innehållet i ett nätverk med lärledare där kompetensutveckling i form av seminarier, aktuell forskning, litteratur samt kollegialt lärande legat till grund för implementering på varje förskoleenhet.

Som en ytterligare fortsättning på arbetet med att skapa gynnsamma förutsättningar för flerspråkiga barn och elevers utveckling och förebygga språklig sårbarhet har även utbildningsinsatser erbjudits i samarbete med barnhälsovården, Kunskapsförbundet Väst och elevhälsans logopeder som syftar till att utrusta föräldrar med kunskap om typisk språkutveckling och flerspråkig utveckling. Under hösten 2020 utvecklades detta koncept ytterligare med kvällsföreläsningar och utökat samarbete med SFI-utbildningen/ Kunskapsförbundet Väst.

Ökad skolnärvaro, Fullföljda studier - Sedan augusti 2018 har ett nytt arbetssätt introducerats på de fyra högstadieskolorna och arbetet har fortsatt under 2019 och 2020. Vissa förändringar i närvarorutinen har skett. Bland annat är ett brev till vårdnadshavare (finns på olika språk) formulerat. På varje högstadieskola finns en närvarokoordinator anställd som en del av sin arbetstid fokuserar på elevernas skolnärvaro. Varje morgon ansluter ytterligare en person ur elevhälsans Mobila skolteam till arbetet på varje grundskola för att se till att närvaron följs upp. Devisen för arbetet är sedd och saknad. Alla elever ska bli sedda, och om de inte kommer till skolan ska de vara saknade och kontaktade. Även de elever som har en omfattande frånvaro ska kontaktas dagligen. Det mesta arbetet sker naturligtvis av elevernas mentorer. Närvarokoordinatorns och Mobila skolteamets roll är att stötta och underlätta arbetet. Arbetet har letts av verksamhetschef för årskurs 7-9 samt biträdande elevhälsochef. En struktur finns där arbetet följs upp och analyseras tillsammans med berörda rektorer, utvecklingsledare och skolpsykologer.

PlugInnan (Frändeskolan och Dalboskolan) - PlugInnan är ett tvåårigt projekt där Göteborgsregionens kommunalförbund och GR-utbildning är samverkanspart. Den övergripande projektidén är att elever vid Frändeskolan och Dalboskolan ska ta emot rätt insatser i rätt tid och på rätt nivå, och därigenom nå högre måluppfyllelse, ökad skolnärvaro och god psykisk hälsa. De två grundskolorna har formulerat och arbetar utifrån en probleminventering som utmynnat i en rad aktiviteter. Projektet avslutades sommaren 2020.

En skola för alla (Torpaskolan) - Under 2020 hölls en avslutande konferens för projektet En skola för alla. Syftet har varit att göra en kraftsamling för fullföljda studier och fokuserar på

inkluderande och främjande lärmiljöer. Projektet drivs av Skaraborgs kommunalförbund och har sträckt sig över hela Fyrbodal.

Kvalitetsledningssystem för elevhälsans hälso- och sjukvård - Ett kvalitetsledningssystem har under föregående läsår tagits fram av elevhälsans kvalitetsledningsgrupp, främst av medicinskt ledningsansvarig skolsköterska, MLA. Det finns även psykologiskt ledningsansvarig (PLA) och logopediskt ledningsansvarig (LLA). Verksamhetschef enligt HSL är elevhälsochefen. Ledningssystemet antogs i barn- och utbildningsnämnden i oktober 2019 (2019/79), och en revidering skedde i maj 2020 i samband med framtagande av anvisning för kommunikation via digitala system inom förskolan och grundskolan. Den sistnämnda blev aktuell vid behov av ökad digitalisering med anledning av coronapandemin.

IVO - Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde i januari 2020 en egeninitierad tillsyn av elevhälsans medicinska insatser (EMI) i Vänersborgs kommun där även kvalitetsledningssystemet granskades. IVO fann inga brister inom de områden som tillsynen omfattade.

Barn- och elevhälsoplan, Metodstöd - En ny barn- och elevhälsoplan är utarbetad under läsåret och antogs av förvaltningschef i juni 2020 och publicerades därefter. Implementering av planen sker i starten av läsåret 20/21. Som ett komplement till barn- och elevhälsoplanen utarbetas ett metodstöd för varje yrkeskategori. Publiceras på intranätet och revideras fortlöpande.

FVM – Framtidens vårdinformationsmiljö - FVM är ett samarbete mellan VGR och de 49 kommunerna i Västra Götaland med målet är att tillhandahålla en hållbar och modern vårdinformationsmiljö. Lösningen består av ett kärnsystem för dokumentation och en miljö för informationsdelning.

Barn- och utbildningsnämnden tog 20 april 2020 beslut om att avropa FVM i samtliga delar för elevhälsa.

Målavstämning

Invånare

Inriktningsmål

Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet

Uppnås

Barn- och utbildningsnämnden har under året arbetat med att öka barn och elevers trygghet. Elever som upplever att de är trygga i grundskolan ligger kvar på 89%, vilket är samma resultat som 2019. I grundskolan F-6 har arbetet bestått i att utveckla den tillgängliga lärmiljön för eleverna där de har gjorts delaktiga i sitt eget lärande och upplever sig därför trygga i grundskolan. Ett perspektivskifte i lärarnas dialoger kring undervisningen har observerats, där fokus har flyttats från vad man undervisar om till hur man undervisar och varför man undervisar på ett visst sätt. Förvaltningen har även arbetat tillsammans med den centrala elevhälsan med handledning av psykolog, stöd av kurator, förändrat schema och tydliggörande av dagen har ökat tryggheten i lärandemiljön vilket har hjälp till att bibehålla trygghetsnivåerna.

I grundskolan 7-9 har alla skolor arbetat systematiskt med att göra lärmiljön tillgänglig och skapa förutsättningar för alla elever att ha inflytande och vara delaktiga för att på så sätt skapa trygghet.

Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses

Uppnås

Barn- och utbildningsnämnden har under året arbetat för att andelen undervisande avdelningar i förskolan ska öka. Utvecklingsarbetet och fokusområden för förskolan har implementerats systematiskt under året och har lett till att undervisningskvaliteten har ökat succesivt på enheterna. I fortbildningsinsatserna organiserar rektorerna för en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom sina verksamheter. Lärledarna är viktiga redskap i rektorns distribuerade ledarskap och man har ett välorganiserat nätverk med löpande seminarier lett av utvecklingsledare på förvaltningen. Rektorerna i förskolan konstaterar att pedagogernas medvetenhet och förmåga att analysera resultat ökar, genom de forum, pedagogiska dokumentationer och kvalitetsutvärderingar som görs löpande. Pedagogernas ökade kunskaper kring tillgängliga lärmiljöer gör skillnad för barnen fysiskt, kognitivt och socialt. Språk- och kunskapsutvecklingen sker i god takt och likvärdigheten ökar för våra barn enligt rektorerna. Rektorerna har gemensamt skapat en pärm för det systematiska kvalitetsarbetet för att samtliga enheter ska få likvärdiga förutsättningar för det systematiska kvalitetsarbetet och dokumenterandet av utbildningen.

Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar

Uppnås delvis

Barn- och utbildningsnämnden har under året arbetat utifrån målet öka andelen svar på vårdnadshavarenkäten. På grund av att skolinspektionen har valt att förlägga vårdnadhavarenkäten under vårterminen 2021 samt situationen med pågående coronapandemi finns det inte ett resultat att redovisa på detta förväntade resultat. I den mån det har gått har föräldraråd och utvecklingssamtal genomförts digitalt. I grundskolan är rektorernas upplevelse att vårdnadshavarna anser sig få bra information och känner sig delaktiga genom de former som erbjudits för dialog under året.

Förväntade resultat

Andelen barn och elever som upplever trygghet i lärandemiljön bibehålles

Uppnås

Andelen undervisande avdelningar inom förskolan ökar

Uppnås

Andelen svar på vårdnadshavarenkäten ska öka

Uppnås delvis

Samhällsutveckling

Inriktningsmål

Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism

Uppnås

Barn- och utbildningsnämnden har under året arbetet för att bibehålla andelen behöriga till yrkesprogram samt elever som når kunskapskravet i årskurs 1.

Det har i år var det en extra stor utmaning då årets nior startade läsåret med en behörighetsnivå 5 procentenheter lägre än föregående års nior. Ett intensivt arbete har genomförts på alla grundskolor för att nå det förväntade resultatet. Ett stort arbete har systematiskt genomförts med fokus på tillgängliga lärmiljöer, anpassningar och individanpassat särskilt riktat stöd. Under vårterminen 2020 har extra fokus lagts på de elever som saknat något/några ämnen för att nå gymnasiebehörighet. Tack vare ett intensivt arbete av rektorer, personal och elever lyckades andelen behöriga elever öka från 75,8% till 79,6%.

Enligt rektorerna har lärarnas förtrogenhet med bedömningsstödet ökat, vilket underlättat och förbättrat arbetet med både genomförande, analys och prioritering av insatser på enheterna. Barn- och utbildningsförvaltningen har i dagsläget svårt att sammanställa resultatet på huvudmannanivå på grund av brister i nuvarande lärplattform, vilken kommer att bytas ut vid årsskiftet.

Bedömarstödet och grundskolornas egna screeningmatriser, det vill säga matriser som synliggör elevernas kunskapsutveckling över tid i samtliga ämnen, har också bidragit till att grundskolorna utvecklat sitt arbete med att identifiera behov av insatser på både individ- och gruppnivå. Många grundskolor har organiserat olika typer av intensivinsatser för de elever som visat sig ligga på gränsen till att knäcka läskoden. En väldigt stor andel av dessa elever har på grund av dessa insatser lyckats nå kunskapskravet, vilket också skapar förutsättningar för eleverna att lyckas även i andra ämnen. Idag genomför i stort sett alla grundskolor den här typen utav insatser då detta lyfts som en framgångsfaktor i det övergripande systematiska kvalitetsarbetet och kollegiala lärandet som sker i rektorsgruppen.

Inför nästa års arbete med kommande årskurs 1 framgår resultatet av årets kartläggning i förskoleklassen att elevernas utgångslägen varierar stort mellan enheter. Generellt visar eleverna bäst förmåga inom områdena berätta och skriva samt lyssna och samtala medan områdena

kommunicera med symboler och bokstäver och vi urskiljer ord och språkljud visar på relativt stora brister i elevgruppen. Ett par enheter avviker negativt i jämförelse med övriga enheter och en enhet avviker positivt. Vissa delar avviker negativt i relation till i övrigt ganska goda resultat.

Utifrån sammanställningen i förskoleklassen framgår att många barn är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Utifrån detta har förvaltningen identifierat ett behov av att arbeta mer tillsammans med förskolan för att ta reda på hur man tillsammans kan arbeta för att skapa ännu bättre förutsättningar inför att eleverna ska börja förskoleklass.

Förväntade resultat

Andelen elever i årskurs 9 som har behörighet till gymnasiet bibehålles

Uppnås

Andelen elever som når kunskapskraven i åk 1 bibehålles

Uppnås

Ekonomi

Inriktningsmål

Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem

Uppnås

I år var det en extra stor utmaning då årets nior startade läsåret med en behörighetsnivå 5 procentenheter lägre än föregående års nior. Ett intensivt arbete har genomförts på alla grundskolor för att nå det förväntade resultatet. Ett stort arbete har systematiskt genomförts med fokus på tillgängliga lärmiljöer, anpassningar och individanpassat särskilt riktat stöd. Under vårterminen 2020 har extra fokus lagts på de elever som saknat något/några ämnen för att nå gymnasiebehörighet. Tack vare ett intensivt arbete av rektorer, personal och elever lyckades andelen behöriga elever öka från 75,8% till 79,6%.

Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar

Uppnås

Barn- och utbildningsnämnden redovisar ett överskott på 1,0 mnkr budgetåret 2020. Trots ett positivt resultat som helhet finns det stora obalanser inom verksamheterna. Anslagsbindningsnivåerna nämnd och nämndsadministration har ett överskott på 1,4 mnkr och förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år har ett överskott på 6,9 mnkr. Anslagsbindningsnivån grundskola, grundsärskola, förskoleklass samt fritidshem och pedagogisk omsorg 6-13 år har ett underskott på totalt 7,3 mnkr. Avvikelsen inom den senare är till stor del beroende på elever i behov av psykosocialt och språkligt stöd. Statsbidragen för nyanlända har minskat markant under de senaste åren. Barn- och utbildningsnämndens resultat har förbättrats med 16,5 mnkr jämfört med föregående år, vilket är en effekt av färre barn och elever än budget utifrån befolkningsprognoser, intensivt budgetarbete på alla nivåer för budgetbalans samt sjuklönekompensation från staten vid coronapandemin.

Förväntat resultat

Andelen elever i årskurs 9 som har behörighet till gymnasiet bibehålles

Uppnås

Verksamhetsutveckling

Inriktningsmål

Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas

Uppnås

Personalenkäten som genomförts under hösten är omgjord och innehåller därför inte frågor som möjliggör att det förväntade resultatet följs över tid. Det kan av personalenkäten konstateras att medarbetarna inom barn- och utbildningsförvaltningen upplever att deras arbete är meningsfullt och att man lär sig nytt och utvecklas i sitt dagliga arbete något över eller i nivå med rikssnitt. Medarbetarna skattar högt när det gäller huruvida deras chef visar förtroende för dem som medarbetare vilket ligger över rikssnitt. Detta trots att pandemin har präglat stora delar av årets arbetsmiljö.

Det som har gjorts under året för att förbättra medarbetarnas upplevelse av att kompetens och idéer tillvaratas i grundskolan F-9 har varit att fortsätta med kontinuerliga uppdragsdialoger samt att involvera medarbetarna i organiseringen av verksamheten i större utsträckning. Detta arbete kommer att fortsätta även under 2021.

I förskolan har arbetat med det strukturerade kollegiala lärandet för enskild, teamet, hemvisten, förskolan, rektorsansvaret och geografiska teamen för att skapa ett flöde för kollegial spridning och utveckling mellan pedagoger och rektorer fortsatt. Det finns dock fortfarande utmaningar vad gäller att organisera för en tillfredsställande mängd planeringstid för pedagoger.

Utbildningen för både förskola och grundskola F-9 med Karlstad universitet gällande systematiskt kvalitetsarbete har under året fokuserat kring att ta tillvara på de kompetenser som finns i verksamheten för att lösa vardagsproblem vilket kan sägas påverka resultatet i personalenkäten positivt.

Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla

Uppnås inte

Barn- och utbildningsförvaltningen har på uppdrag av barn- och utbildningsnämnden under året arbetat med att minska frånvaron hos elevgruppen i 7-9 som har mer än 25% frånvaro. På grund av coronapandemin sticker frånvarosiffrorna i höjden från och med mars, men arbetet fortgår med de individer som är i behov av stöd/uppföljning. Samarbetet med närvarokoordinatorer, Mobila skolteamet, rektorer, skolpsykolog och samverkande socialsekreterare har fortsatt i oförminskad styrka under läsåret. Sedan sommaren har man fått möjlighet att vara en del av Fyrbodals satsning på Fullföljda studier med processtöd från Hälsokällan under 5 terminer. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bett oss att berätta om vårt närvaroarbete på en konferens om Fullföljda studier i januari 2021.

Förväntade resultat

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas bibehålles

Uppnås

Andelen elever i årskurs 7-9 med mer än 25% frånvaro ska minska

Uppnås inte

Medarbetare

Inriktningsmål

Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare

Uppnås

Personalenkäten som genomförts under hösten är omgjord och innehåller därför inte frågor som möjliggör att det förväntade resultatet följs över tid. Det kan av personalenkäten konstateras att medarbetarna inom barn- och utbildningsförvaltningen upplever att deras arbete är meningsfullt och att man lär sig nytt och utvecklas i sitt dagliga arbete något över eller i nivå med rikssnitt. Medarbetarna skattar högt när det gäller huruvida deras chef visar förtroende för dem som medarbetare vilket ligger över rikssnitt. Detta trots att pandemin har präglat stora delar av årets arbetsmiljö.

Det som har gjorts under året för att förbättra medarbetarnas upplevelse av att kompetens och idéer tillvaratas i grundskolan F-9 har varit att fortsätta med kontinuerliga uppdragsdialoger samt att involvera medarbetarna i organiseringen av verksamheten i större utsträckning. Detta arbete kommer att fortsätta även under 2021.

I förskolan har arbetat med det strukturerade kollegiala lärandet för enskild, teamet, hemvisten, förskolan, rektorsansvaret och geografiska teamen för att skapa ett flöde för kollegial spridning och utveckling mellan pedagoger och rektorer fortsatt. Det finns dock fortfarande utmaningar vad gäller att organisera för en tillfredsställande mängd planeringstid för pedagoger.

Utbildningen för både förskola och grundskola F-9 med Karlstad universitet gällande systematiskt kvalitetsarbete har under året fokuserat kring att ta tillvara på de kompetenser som finns i verksamheten för att lösa vardagsproblem vilket kan sägas påverka resultatet i personalenkäten positivt.

Förväntade resultat

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas bibehålles

Uppnås

ÅRETS RESULTAT

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Statsbidrag	-99,9	-102,9	-93,4	-104,0	10,7
Övriga intäkter	-36,2	-37,3	-38,9	-36,5	-2,5
Summa intäkter	**-136,1**	**-140,2**	**-132,3**	**140,5**	**8,2**
Personal	557,2	602,9	604,0	613,0	-9,1
Omkostnader	354,7	336,6	354,4	352,3	2,2
Avskrivning och internränta	2,3	2,6	2,6	2,9	-0,3
Summa kostnader	**914,2**	**942,2**	**961,0**	**968,2**	**-7,2**
Nettokostnad	**778,1**	**801,9**	**828,7**	**827,7**	**1,0**

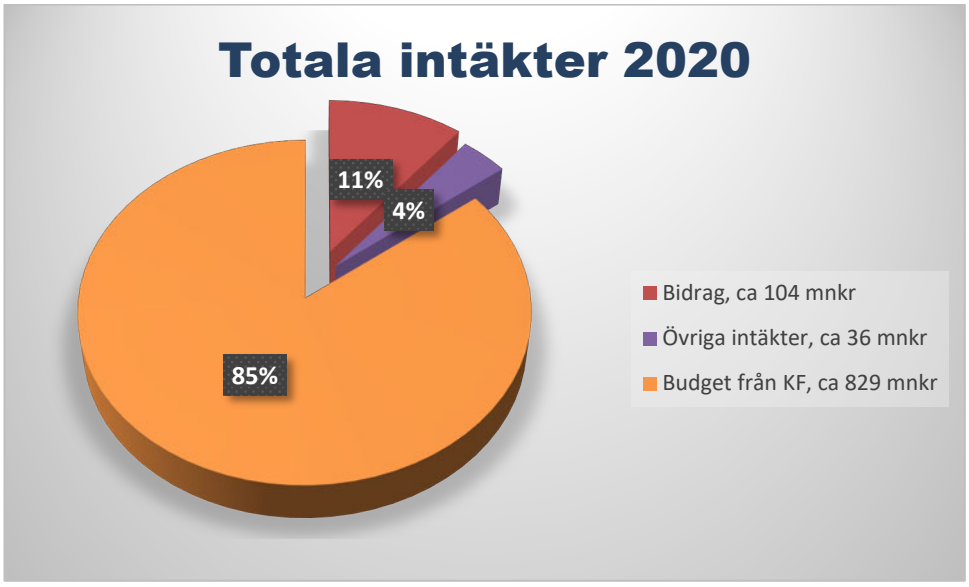
Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.

Barn- och utbildningsnämnden redovisar ett överskott på 1,0 mnkr, vilket är en avvikelse mot budget med 0,1 %.

Barn- och utbildningsnämndens helårsprognos per april och augusti visade budget i balans. Barn- och utbildningsnämnden hade inför 2020 en organisation som var större än vad budgeten medgav, vilket medförde ett behov av effektiviseringar, främst minskning av personalkostnader, på 29,2 mnkr. Detta trots att barn- och utbildningsnämnden fick ett tilläggsanslag i budget 2020 på 15 mnkr för att säkra statsbidrag för att täcka kostnadsökningar för främst hyror. Utan detta tilläggsanslag hade ytterligare neddragningar av personal krävts för att finansiera de ökade hyreskostnaderna.

Intäkter

Diagrammet nedan visar fördelningen mellan de olika intäktsposterna.



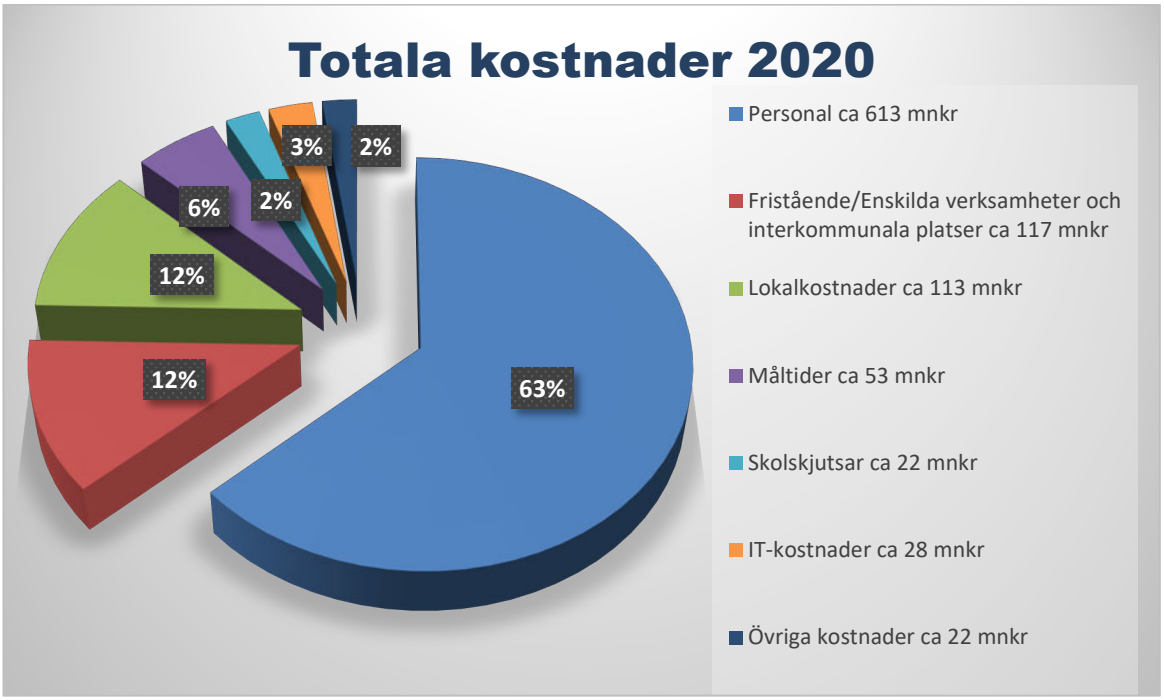
Bidragen uppgick till 104 mnkr och omfattar främst de riktade bidragen som kommer från Skolverket. Statsbidragen från Skolverket uppgick till 72 mnkr för 2020. De två största statsbidragen gällde Likvärdighet i grundskolan (24 mnkr) och Mindre barngrupper i förskolan (13 mnkr).

Den nationella styrningen med många och omfattande riktade bidrag leder till ryckighet i planering och ger bristande långsiktighet i kvalitetsarbetet. De riktade statsbidragen är självklart värdefulla finansiella tillskott men de riskerar samtidigt att motverka en önskvärd utveckling genom oförutsägbarheten och korta ledtider. Särskilt problematiska är de bidrag som riktas mot ökad bemanning och löner. De skapar oro i verksamheterna och kortsiktighet i insatserna eftersom man inte vet hur länge man kan räkna med bidragen eller om man får behålla dem utifrån eventuella förändringar i kommunens tilldelning. Statsbidragshanteringen ökar administrationen, och trots att de är värdefulla och omfattande intäkter så skapar det problem med planering, styrning och prioritering lokalt.

Bidrag från Migrationsverket för asylsökande och nyanlända barn och elever uppgick till 12 mnkr, vilket är lägre än förra året. Detta beror på att färre elever var berättigade till bidraget. En stor del av statsbidragen för 2020 var sjuklöneersättningen som uppgick till 11 mkr. Resterande del av statsbidragen, 9 mkr, kom främst från Arbetsförmedlingen (olika former av anställningsstöd), Västra Götalandsregionen, handledararvoden från Högskolan Väst och Kunskapsförbundet Väst samt momsbidrag. Övriga intäkter, 36 mnkr, bestod främst av barnomsorgsavgifter och ersättningar för barn och elever från andra kommuner som gått i Vänersborgs förskolor och grundskolor.

Kostnader

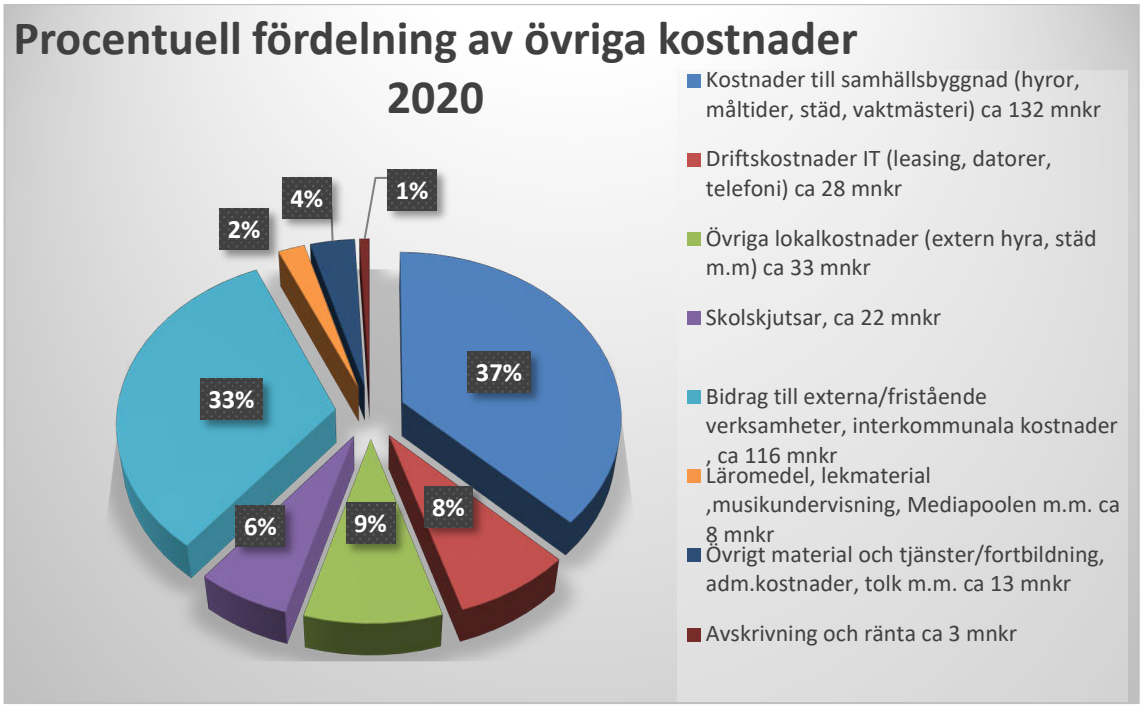
Diagrammet nedan visar fördelningen mellan de olika kostnadsposterna.



Den procentuella fördelningen av kostnaderna såg ungefär likadan ut som föregående år. Personalkostnaderna uppgick till 613 mnkr. De största kostnadsposterna (inklusive PO, personalomkostnadspålägg) fördelades enligt följande: Månadslöner uppgick till 514 mnkr (515 mnkr 2019), timlöner för vikarier uppgick till 15 mnkr (17 mnkr 2019) och sjuklöner uppgick till 21 mnkr (12 mnkr 2019). Anledningen till att sjuklönekostnaderna har ökat beror på coronapandemin. Timvikariekostnaden har minskat jämfört med 2019 av främst tre anledningar: det har pågått ett intensivt arbete med att anpassa organisationen efter tilldelad budget, barn och elever har inte varit på plats i samma utsträckning som planerat och därför har verksamheten

inte behövt ersätta personal som varit sjuk samt att det har varit svårt att få tag på timvikarier. Ökningen av semesterlöneskulden blev 1,9 mnkr jämfört med budgeterad kostnad på 2,5 mnkr.

Bidrag till fristående verksamheter samt köp från andra kommuner uppgick till 116 mnkr jämfört med budgeterat 121 mnkr. Lokalkostnader (hyror; interna och externa, el och VA) uppgick till 113 mnkr jämfört med 2019 då lokalkostnaderna blev 104 mnkr. Ökade kostnader beror främst på helårseffekt för hyreskostnaden för Belfragegatans förskola och Propellergatans förskola, utökade lokaler på Mariedalskolan och färdigställd ombyggnation av Silvertärnan. Köp av måltider (interna och externa) uppgick till 53 mnkr. Kostnaden för skolskjuts uppgick till 22 mnkr. IT-kostnaderna uppgick till 28 mnkr 2020 jämfört med 24 mnkr 2019, vilket delvis består av utökning av elevdatorer samt supportkostnader. Det har också gjorts inköp av telefoner och iPads där den största delen är finansierad med statsbidrag. Övriga kostnader, 22 mnkr, omfattar omkostnader så som förbrukningsinventarier, tolktjänster, utbildningar/kompetensutveckling som framförallt finansierats via statsbidrag, undervisnings- och lekmaterial, läroböcker, avskrivningar och internränta.



Av alla omkostnader på 354 mnkr gick cirka 43 % åter till övriga nämnder inom kommunen. Cirka 37 % av omkostnaderna går till samhällsbyggnadsförvaltningen och avser hyror, måltider, städ och vaktmästeri. Cirka 5 % avser kostnader för IT och telefoni till kommunstyrelsen samt knappt 1 % avser köpta tjänster av kultur- och fritidsförvaltningen.

Övergripande analys

Mnkr	Netto 2019	Budget diff 2019	Budget 2020	Intäkt 2020	Kostnad 2020	Netto 2020	Budget diff 2020
Nämnd och nämndsadministration	4,5	0,1	5,5	0	4,1	4,0	1,4
Förskola och pedagogisk omsorg	248,9	-0,1	260,5	-47,2	300,8	253,6	6,9
Grundskola*	526,3	-16,0	538,8	-91,9	634,6	542,7	-4,0
Grundsärskola	22,2	0,5	24,0	-1,4	28,8	27,3	-3,3
Summa	**801,9**	**-15,5**	**828,7**	**-140,4**	**968,2**	**827,7**	**1,0**

Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.
**Grundskola omfattar förskoleklass, grundskola åk 1-9 samt fritidshem.*

Nämnd och nämndsadministration uppvisar ett överskott på 1,4 mnkr

Nämndens överskott avser budget för oförutsedda kostnader som inte är förbrukad och lägre arvodeskostnader på grund av färre deltagare under nämndssammanträden på grund av coronapandemin.

Förskola och pedagogisk omsorg visar ett överskott på 6,9 mnkr mot budget.

Resultatet beror till största delen på ett överskott på 4,2 mnkr gällande färre barn och kompensation för sjuklönebidrag på 4,2 mnkr samt en högre semesterlöneskuld än budgeterat på 0,6 mnkr och flera mindre poster som totalt ger ett netto på -0,9 mnkr.

Grundskola inkl. förskoleklass och skolbarnsomsorg visar ett underskott på 4,0 mnkr

Förskoleklass uppvisar ett överskott på 2,1 mnkr, grundskola ett underskott på 3,2 mnkr och fritidshem ett underskott på 2,9 mnkr. Grundskolans verksamheter (exklusive grundsärskola, redovisas separat nedan) har sökt och beviljats externa bidrag som tillsammans med övriga intäkter (främst avgifter för skolbarnomsorg) ger en slutsumma för de totala intäkterna på 91,9 mnkr jämfört med 99,4 mnkr 2019. Det innebar minskade intäkter på 7,5 mnkr jämfört med föregående år. De externa bidragen avser främst medel från Skolverket, Migrationsverket och Försäkringskassan. De totala kostnaderna blev 634,6 mnkr jämfört med 625,7 mnkr 2019.

Grundsärskolan redovisar ett underskott på 3,3 mnkr

Grundsärskolans underskott beror främst på att det har varit fler elever än budgeterat vilket genererat högre personalkostnader än planerat samt att det finns en budgetavvikelse som hänger samman med utökning av lokalyta på Mariedalskolan.

NÄMND OCH NÄMNDSADMINISTRATION

Ekonomiskt utfall

Tkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Summa intäkter	0	0	0	-9	9
Summa kostnader	4 045	4 527	5 454	4 054	1 400
Totalt netto	**4 045**	**4 527**	**5 454**	**4 044**	**1 409**

Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.

Ekonomisk analys

Överskottet på 1 409 tkr under nämnd och nämndsadministration avser nämndens förfogandeanslag som inte nyttjats samt lägre arvodeskostnader på grund av färre deltagare under nämndssammanträden samt kortare sammanträden på grund av coronapandemin.

Nyckeltal

Nämnd och nämndsadministration	2018	2019	2020
Antal sammanträden	9	10	9
Genomgenomsnitt, timmar	4	6	4,3
Personalkostnadens andel av bruttokostnaden, %	91	96	95
Hyreskostnadens andel av bruttokostnaden, %	1	0	2
Verksamhetens nettokostnad/inv., kr	103	114	102

Kommentar till nyckeltal

Under 2020 har barn- och utbildningsnämnden genomfört 9 ordinarie sammanträden.

Utifrån de ordinarie sammanträdena beräknas genomgenomsnittstiden per möte.

Inom ett av de ordinarie sammanträdena har barn- och utbildningsnämnden genomfört dialog om förväntade resultat. Tidigare tilltänkta dialogtillfällen har uteblivit på grund av att sammanträdena har skett digitalt till följd av coronapandemin.

Barn- och utbildningsnämnden har i mars genomfört ett verksamhetsbesök vid Granås skola.

Nyckeltalet *Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr* har beräknats på senast kända befolkningssiffran för Vänersborgs kommun. Invånarantalet 200930 var enligt SCB 39 702 personer.

Förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år

Årets verksamhet

Förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år

I Vänersborgs kommun finns 26 kommunala förskolor och 8 dagbarnvårdare som bedriver kommunal pedagogisk omsorg i hemmet. Det finns flera fristående förskolor och aktörer som driver enskild pedagogisk omsorg. Av de 2 147 barn som har förskola och pedagogisk omsorg i Vänersborgs kommun är 14 % inskrivna i fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg.

Kommunen har en förskola som har öppet dygnet runt, Lanternan, och ligger på Vänerparken. Kommunen har också en öppen förskola, Sirius, som ingår i en familjecentral. På en av kommunens förskolor finns en allergianpassad avdelning. Det finns också pedagoger med en ökad kompetens kring barn med hörselvariationer på Korsgatans förskola.

Ekonomiskt utfall

Tkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Summa intäkter	-32 936	-38 893	-46 490	-47 181	691
Summa kostnader	275 729	287 795	306 534	300 808	6 226
Totalt netto	**242 793**	**248 902**	**260 043**	**253 627**	**6 916**

Avvikelse i summeringen kan förekomma på grund av avrundningar

Ekonomisk analys

Förskola och pedagogisk omsorg uppvisar ett överskott på 6 916 tkr jämfört med budget. Nettokostnadsökningen är 1,8 % i jämförelse mot 2019. Ökningen mellan 2018 och 2019 var 2,5 %.

Totala statsbidrag 2020 uppgår till 27 109 tkr jämfört med budgeterade statsbidrag 25 594 tkr. Det är 8 475 tkr mer i statsbidrag 2020 än 2019. För bidragsperioden 2021/2022 för statsbidraget Mindre barngrupper i förskolan blev barn- och utbildningsnämnden beviljad ett högre belopp än tidigare år, och detta är den största orsaken till ökningen av statsbidrag mellan åren. Beviljat statsbidrag gällande Mindre barngrupper i förskolan har använts i en mindre omfattning under hösten. Det beror på att beslutet har tagits sent så man har inte hunnit ställa om och att det finns en viss försiktighet i att anställa mer personal på grund av tillfälligt bidrag. Bidraget kommer att användas senare under bidragsperioden. Detta innebär ett underskott på 2,7 mnkr jämfört med budgeterade statsbidrag 2020. Det som väger upp underskottet är bidrag för sjuklöner 2020, som uppgick till 4 205 tkr.

Omkostnaderna uppgår till totalt 106 489 tkr, varav 47 % är interna kostnader, främst för hyror och kost. Personalkostnaderna uppgår till 194 319 tkr 2020 vilket är en ökning från 2019 på nästan 6 %. Anledningen till de ökade personalkostnaderna är bland annat högre semesterlöneskuld, högre löner/löneglidning, löneavtalskompensation samt helårseffekt för verksamhetsutökning gällande kommunala förskolor (Belfragegatans- och Propellergatans förskola).

Förskola har arbetat intensivt för budget i balans. Det finns dock variationer mellan förskolorna, där främst resurskostnader för barn i behov av särskilt stöd är svåra att täcka inom tilldelad budget.

Nyckeltal

Förskola och pedagogisk omsorg	2018	2019	2020
Personalkostnad, andel av bruttokostnaden, %	61	64	65
Hyreskostnad, andel av bruttokostnaden, %	9	9	9
Bidrag till externa och andra kommuner, andel av bruttokostnad, %	16	14	12
Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr	6 165	6 284	6 388
Totalt antal placeringar 1-5 år, genomsnitt per år	**2 140**	**2 125**	**2 147**
Varav:			
förskola	1 924	1 942	2 000
ped. omsorg	216	183	147
Varav:			
fristående förskola	214	212	208
enskild pedagogisk omsorg	173	138	106
Andel av placeringar, i extern regi, genomsnitt per år	18	16	14
Nyttjandegrad 1-5 år, genomsnitt per år, %	92	92	93
Nettokostnad per plats:			
förskola, kr	**116 809**	**120 081**	**120 617**
pedagogisk omsorg, kr	**83 577**	**85 821**	**84 299**
Avgiftstäckning kommunal förskola, %	7	7	7

Kommentarer till nyckeltal

Antalet barn avser ett genomgenomsnitt för 12 månader. Efterfrågan på förskoleplatser är högre på våren och lägre på hösten. Totalt har antal placeringar inom förskola och pedagogisk omsorg ökat med 22 jämfört med föregående år. Det är i kommunal förskola barnantalet har ökat. Maxantalet placeringar var 2 268 barn i maj och minimiantalet var 1 946 barn i augusti. Nyttjandegraden har ökat från 92 % 2019 till 93 % 2020.

Anledningen till att bruttokostnaden av bidrag till fristående och andra kommuner har minskat är att det har varit färre barn i enskild pedagogisk omsorg 2020. Kostnad för barn i fristående förskola och interkommunala placeringar är enligt budget. Nästan 9 % av totalt placerade barn går i pedagogisk omsorg, precis som förra året. 75 % av dessa går i enskild pedagogisk omsorg.

Nettokostnad för förskola per plats är något högre 2020 än 2019. Nettokostnad för pedagogisk omsorg är något lägre än föregående år.

Nyckeltalet *Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr* har beräknats på senast kända befolkningssiffran för Vänersborgs kommun. Invånarantalet 200930 var enligt SCB 39 702 personer.

GRUNDSKOLA

Årets verksamhet

Grundskola (inkl. förskoleklass, fritidshem, pedagogisk omsorg och grundsärskola)

Det finns 17 kommunala grundskolor och fritidshem finns på alla F-6 skolor. Två fristående aktörer finns inom kommunen. Av de 4 912 elever (genomsnitt 2020) som går i grundskola/grundsärskola i Vänersborg går 12 % i fristående grundskola.

Den obligatoriska grundsärskolan omfattar årskurs 1-9 och erbjuder en anpassad undervisning för barn och ungdomar som har rätt till denna skolform.

Elevhälsan

Elevhälsan utgör kommunens samlade stödverksamhet för barn/elever 1-16 år och innefattar specialpedagog med samordnade funktion för grundsärskola, skolsköterska, skolläkare, kurator, psykolog, logoped, det finns ett Mobilt skolteam samt en tjänst tillsammans med socialförvaltningen: en samverkande socialsekreterare. På varje enhet finns dessutom tjänster skapade av respektive rektor. Det är specialpedagoger, speciallärare, socialpedagog (årskurs 7-9) samt studie- och yrkesvägledare. Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsans uppdrag är att främja, förebygga och stödja barnens och elevernas utveckling mot målen.

Välkomsten

Välkomsten har under året omorganiserats, från att vara en egen enhet till en samordningsfunktion i grundskolan. Före omorganisationen blev eleverna kartlagda under en åttaveckorsperiod och samtidigt fick de undervisning i skolans alla ämnen. Nu går eleverna på Välkomsten under två veckor för att bli kartlagda utifrån Skolverkets material sedan placeras de ut på en skolenhet. De lärare som kartlägger eleverna är anställda på andra skolenheter och arbetar med kartläggning som en del av sin tjänst. Kartläggningen ligger sedan till grund för att utforma undervisningen utifrån elevens behov. Välkomsten samverkar med elevhälsans alla professioner när det börjar en ny elev i Vänersborgs kommun.

Ekonomiskt utfall (exkl. grundsärskola)

Tkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Summa intäkter	-102 411	-99 459	-85 341	-91 879	6 538
Summa kostnader	609 598	625 717	624 065	634 575	-10 510
Totalt netto	**507 187**	**526 258**	**538 724**	**542 696**	**-3 971**

Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.

Ekonomisk analys (exkl. grundsärskola)

Både intäkter och kostnader har överstigit budgeterade nivåer för 2020. När det gäller intäkter var det bland annat statsbidrag från Skolverket som ökat, främst Likvärdighetsbidraget. Bidragen från Skolverket motsvarades av ökade kostnader, ibland i större omfattning än vad bidragen tillför. Statsbidragen från Migrationsverket har minskat. Men den största avvikelsen mot budget vad gäller intäkter är bidrag för sjuklöner vilket uppgick till 5 896 tkr, budgeterat

belopp var noll då detta bidrag inte var känt vid 2020 års start. Övriga intäkter avser främst barnomsorgsavgifter och övrig försäljning.

Kostnaderna inom grundskolan uppgick till 634 575 tkr 2020, jämfört med 625 717 tkr 2019. Lönekostnaderna uppgick till 393 408 tkr för 2020, vilket är en minskning på 0,5 % jämfört med 2019 trots löneavtalskompensation. Anledningen till minskningen är att grundskolans verksamheter har arbetat intensivt för budget i balans genom personalneddragningar (63 färre anställda än 2019), samt att det varit hög sjukfrånvaro gällande både personal och elever under året på grund av coronapandemin.

Övriga kostnader uppgick till 241 167 tkr. Av de övriga kostnaderna var 99 254 tkr interna kostnader och bestod främst av kostnader för lokaler, kost och IT. Ytterligare 78 664 tkr var kostnader för bidrag till fristående verksamheter och interkommunala platser. De resterande 63 249 tkr har använts till bland annat skolskjutsar, läromedel, undervisnings- och lekmaterial, simskola, förbrukningsmaterial, förbrukningsinventarier och olika former av barnkultur.

Nyckeltal (exkl. grundsärskola)

Grundskola	2018	2019	2020
Personalkostnad, andel av bruttokostnaden, %	60	63	62
Hyreskostnad, andel av bruttokostnaden, %	10	9	9
Grundskola F-9, kommunal och extern verksamhet			
Antal elever årskurs F-9, genomsnitt per år	**4 864**	**4 878**	**4 857**
Varav i fristående alternativ, genomsnitt per år, %	11	11	12
Varav i andra kommuner	78	91	84
Bidrag till fristående och andra kommuner, andel av bruttokostnad, %	13	12	12
Skolskjutskostnad, andel av bruttokostnaden, %	3	3	3
Nettokostnad per elev i förskoleklass, kr	39 605	47 857	45 209
Nettokostnad per elev årskurs 1-9, kr	98 034	102 295	106 531
Bruttokostnad per elev årskurs 1-9, kr	115 060	119 519	122 424
Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr	11 519	11 965	13 669
Fritidshem, kommunal och extern verksamhet			
Antal placeringar fritidshem, genomsnitt per år	**1 975**	**1 881**	**1 788**
Varav i pedagogisk omsorg 6-13 år, genomsnitt per år	111	82	77
Varav i enskild pedagogisk omsorg 6-13 år, genomsnitt per år	111	82	77
Andel i extern fritidsverksamhet, genomsnitt per år, %	15	15	16
Nyttjandegrad 6-13 år, genomsnitt per år, %	57	54	52
Nettokostnad per elev, fritidshem, kr	26 218	27 899	30 891
Nettokostnad per elev, pedagogisk omsorg (familjefritidshem), kr	42 009	26 414	22 518

Kommentarer till nyckeltal

Antal elever i grundskola och barn på fritidshem avser ett genomsnitt för 12 månader. Genomsnitt för antal elever inom grundskolan F-9 har minskat med 21 elever jämfört med genomsnittet för 2019. Det har varit stora skiftningar i antal inskrivna elever under året, som mest var det 4 874 elever inskrivna i augusti 2020, minst antal inskrivna i december samma termin, då det var 4 838 elever. Andel elever i fristående verksamhet har ökat med 1 %.

Nettokostnad per elev i årskurs 1-9 har ökat på grund av elevers behov av särskilt stöd, både psykosocialt och språkligt, tillsammans med minskade statsbidrag för nyanlända. Behoven syns både inom de kommunala grundskolorna i Vänersborg samt genom ökade kostnader för tilläggsbelopp till externa verksamheter och andra kommuner.

Bruttokostnad per elev visar den egentliga kostnaden för en elev (kommunbidraget samt statsbidrag), nettokostnad per elev visar hur stor del av elevkostnaden som täcks av kommunbidraget.

Nyckeltalet *Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr* har beräknats på senast kända befolkningssiffran för Vänersborgs kommun. Invånarantalet 200930 var enligt SCB 39 702 personer.

Nyttjandegraden för skolbarnomsorg 6-13 år har minskat från 54 % 2019 till 52 % 2020. Det har varit 93 färre elever i fritidshem 2020 än 2019.

Nettokostnad per elev i pedagogisk omsorg 6-13 år har minskat på grund av förändrad beräkningsgrund vilket lett till lägre ersättning per elev.

Ekonomiskt utfall, grundsärskola

Tkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Summa intäkter	-746	-1 782	-446	-1 431	985
Summa kostnader	24 858	24 020	24 433	28 859	-4 417
Totalt netto	**24 112**	**22 238**	**23 987**	**27 427**	**-3 431**

Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.

Ekonomisk analys grundsärskola

Grundsärskolan uppvisar ett underskott på 3 431 tkr för budgetåret 2020.

Grundsärskolan har haft både högre intäkter och personalkostnader än budgeterade nivåer. Överskottet vad gäller intäkterna avser fler elever från andra kommuner och bidrag för sjuklöner på 624 tkr. Underskottet vad gäller kostnaderna består av högre lönekostnader då det varit fler elever i grundsärskolan än budgeterat samt högre lokalkostnader än budgeterat.

Nyckeltal grundsärskola

Grundsärskolan	2018	2019	2020
Nettokostnad per elev i grundsärskola, kr	492 081	463 307	496 953
Personalkostnad, andel av bruttokostnaden, %	77	80	75
Hyreskostnad, andel av bruttokostnaden, %	9	8	12
Verksamhetens nettokostnad/inv., kr	612	561	688
Antal elever, genomsnitt per år	49	48	55

Kommentarer till nyckeltal

Nettokostnad per elev i grundsärskolan har ökat med 7 % jämfört med 2019. Den största anledningen är att när det är fler elever inskrivna i grundsärskolan än tidigare krävs utökade lokalytor. Detta innebär högre lokalkostnader, vilket också förklarar att hyreskostnadens andel av bruttokostnaden har ökat från 8 % till 12 %.

Antal elever (genomsnitt per år) inom grundsärskolan har ökat med 7 elever jämfört med föregående år. I januari 2020 var 49 elever inskrivna i grundsärskolan, i december 2020 hade antalet inskrivna ökat till 64 elever.

Nyckeltalet *Verksamhetens nettokostnad per invånare, kr* har beräknats på senast kända befolkningssiffran för Vänersborgs kommun. Invånarantalet 200930 var enligt SCB 39 702 personer.

INVENTARIEINVESTERINGAR

Tkr	Investeringsplan 2020	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Förvaltning, barnomsorg och grundskola	8 700	8 486	214
Totalt netto	**8 700**	**8 486**	**214**

Avvikelser i summeringarna kan förekomma på grund av avrundningar.

Gjorda investeringar under 2020 uppgår till 8 486 tkr, vilket nästan motsvarar 98 % av beviljat investeringsutrymme.

De investeringar som genomförts under 2020 gäller framförallt inköp av möbler och övriga inventarier till de nya lokalerna på Öxnereds skola F-6 samt Silvertärnan 7-9 samt kostnad för tillgång till it-nätverk i förskole- och grundskolelokaler. Övriga investeringar har genomförts för att förbättra arbetsmiljön och byta ut slitna inventarier.

Personal

Personalnyckeltal 2020-11-01	Kvinnor	Män	Totalt	Jfr 2019
Barn- och utbildningsförvaltningen, antal anställda	1 032	192	1 224	-40
Varav tillsvidareanställningar	927	138	1 065	+5
Varav visstidsanställningar	105	54	159	-45
Timavlönade	199	38	237	-17
Antal årsarbetare, heltidstjänster	1 011	187	1 198	-21
Antal årsarbeten (antal arbetade timmar), totalt* 200101–201231)			804	-55
Varav timavlönade årsarbeten			33	-4
Uppdelning per verksamhetsområde, antal anställda				
Administration**	3		3	oför
Förskola/dagbarnvårdare	420	13	433	+11
Elevhälsa***	26	4	30	-2
Förskoleklass	37	4	41	+2
Grundskola	449	143	592	-44
Fritidshem	59	20	79	-21
Grundsärskola	37	8	45	+13
Andel heltid i procent, tillsvidareanställda	94%	92%	94%	+2
Genomsnittlig sysselsättningsgrad	98%	98%	98%	oför
Medellöner, tillsvidareanställda	34 838	33 918	34 714	+701
Medelålder	45	40	44	oför
Sjukfrånvaro i % av tillgänglig arbetstid 200101–201231			10,0	+2,7%
Övertidstimmar 200101–201231			1 643	+346
Mertidstimmar 200101–201231			3 747	-1 299

**Här redovisas totalt antal utförda årsarbeten under året (inkl. timavlönade). Siffran stämmer inte överens med siffran för antalet årsarbetare, som hämtas från ett bestämt datum (2020-11-01).*

***Totalt i förvaltningen arbetar, utöver de 3 som redovisas under nämndsadministration, 38 personer med administration. Dessa fördelas i bokföringen på de olika verksamheterna de arbetar i.*

****Elevhälsan omfattar totalt 40 medarbetare. Utöver de 30 som redovisas ovan fördelas övriga 10 på den verksamhet de arbetar i.*

Antal anställda

Antalet anställda inom barn- och utbildningsförvaltningen har under 2020 minskat med 40 personer. Det är främst antalet visstidsanställda som minskat.

Andelen visstidsanställda är cirka 13 % av antalet anställda. Behovet av visstidsanställda hänger samman med bristen på behörig personal. Alla lärare, fritidspedagoger och förskollärare måste enligt lag uppvisa legitimation för att kunna tillsvidareanställas.

Av de 159 visstidsanställda är 38 % förskollärare, fritidspedagoger och lärare som saknar legitimation och anställs som obehöriga enligt skollagen. Resurspersoner 18%, anställda på beredskapsavtalet (arbetsmarknadsåtgärd) 17 % och barnskötare 14 %.

Under året har årsarbeten utförd av timavlönad personal minskat med motsvarande 4 årsarbetare.

Övertid/Mertid

Totalt sett har övertidstimmar/mertidstimmar minskat med 953 timmar sedan 2019.

Kompetensförsörjning

En kompetensförsörjningsplan är framtagen för hur barn- och utbildningsförvaltningen ska vara en attraktiv arbetsgivare. Den kan sammanfattas utifrån hur man attraherar, rekryterar, behåller och utvecklar medarbetare.

Via Lärarlyftet finns möjlighet för legitimerade lärare och fritidspedagoger att bredda sin behörighet. Det är en satsning från arbetsgivaren, med stöd av statsbidrag. Under 2020 deltar några lärare som utbildar sig till speciallärare med inriktning utvecklingsstörning, vilket det är brist på inom grundsärskolan.

Förvaltningen har fem platser på Högskolan Västs lärarutbildning genom AIL (arbetsintegrerat lärande) med start höstterminen 2019 som kommer att pågå under 5 år. Barn- och utbildningsförvaltningen har även några medarbetare som utbildar sig till lärare via Teach for Sweden.

Rekrytering

Utmaningen för barn- och utbildningsförvaltningen är att rekrytera behörig och kompetent personal till verksamheterna. Bristen på legitimerad personal inom förskola, grundskola och fritidshem gör att konkurrensen mellan kommunerna om behörig personal kvarstår. Personalomsättningen har glädjande nog minskat till 6 %.

	2018	2019	2020
Tillsvidareanställd personal som avslutat sin anställning, varav pensionsavgång	96 25	85 23	68 20
Nyanställningar tillsvidareanställd personal, varav ”2-årsregeln” LAS	105 7	122 7	73 10
Obehöriga pedagoger på visstidsanställning	90	109	66
Personalomsättning % tillsvidareanställd personal	10	8	6

Pensionärer

Enligt lagen om anställningsskydd (LAS) har en arbetstagare rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då hen fyller 68 år.

I barn- och utbildningsförvaltningen varierar pensionsåldern enligt nedan:

Pensionsålder	2018	2019	2020	Summa					
62	1	2	0	3					
63	2	2	3	7					
64	8	7	6	20					
65	9	7	6	22					
66	3	2	3	7					
67	2	3	2	7					
Summa	**25**	**23**	**20**	**68**					

Lärarlegitimationer

För att få undervisa i förskola, grundskola och fritidshem är det enligt skollagen krav på legitimation samt behörighet i de ämnen man undervisar i. I brist på legitimerade lärare eller om det finns annat särskilt skäl med hänsyn till barnen och eleverna får huvudmannen anställa obehöriga lärare under högst ett år i taget.

I november 2020 var andelen legitimerade lärare/förskollärare/fritidspedagoger enligt nedan:

Verksamhet	Legitimerade 2019, %	Legitimerade 2020, %	Antal undervisande personal 2020	Antal legitimerade 2020
Förskola	85 %	93 %	222	206
Förskoleklass	90 %	93 %	44	41
Åk 1-6	89 %	91 %	261	238
Fritidshem	60 %	65 %	37	24
Åk 7-9	67%	73 %	136	100

I kartläggningen ovan påvisas andel som innehar legitimation, dock är det inte givet att samtliga inom grundskolan har rätt behörighet för samtliga ämnen och årskurser de undervisar i.

I kartläggningen framgår inte någon sammanställning gällande vilka ämnesbehörigheter som finns inom aktuell lärarkår.

Arbetsmiljö

Personalronder

Varje år träffas personalspecialist och alla chefer individuellt, för genomgång dels av hälsoläget på respektive enhet samt aktuella personalfrågor. Under hösten 2020 var innehållet för dessa möten:

- Sjukskrivningar/Risk för sjukskrivningar
- Genomgång av rehabärenden
- Arbetsskador, tillbud
- Friskfaktorer
- Ny rutin för att planera det systematiska arbetsmiljöarbetet

Företagshälsovård

Under året förbrukades 59 % (78 %, 2019) av avsatt budget för företagshälsovård. Den totala budgeten för 2020 var 594 Tkr och totala kostnader blev 351 Tkr. Den största kostnaden är för samtalsstöd till enskilda medarbetare 41 % (58 %, 2019).

Redovisning av sjukfrånvaro

Sjukfrånvaron i barn- och utbildningsförvaltningen (inom parentes hela kommunen).

År	2018	2019	2020
Procent	7,5 (8,4)	7,3 (8,5)	10,0 (10,8)

Den totala sjukfrånvaron har ökat till 10,0 %. En stor del beror på coronapandemin. Korttidssjukfrånvaro, dag 1–14, har ökat från 3,3 % till 5,0 % och långtidssjukskrivningarna har ökat från 4,0 % 2019 till 5,0 % 2020. Orsaken till långtidssjukskrivningarna domineras av fysisk ohälsa där infektion är vanligast.

Personalspecialisterna började med en ny rutin under 2020 för att uppmärksamma medarbetare med hög korttidssjukfrånvaro. Rutinen innebär att vid andra tillfället en medarbetare hamnar på bevakningslistan (8 sjuktillfällen på 12 månader) kallar chef och personalspecialist till möte med medarbetaren.

Långtidsfriska

Trots coronapandemin har 198 medarbetare inte haft någon sjukfrånvaro under hela 2020. 169 av våra medarbetare har inte varit sjukskrivna på två år.

Anmälningar om arbetsskador och rapporter om tillbud

Anmälningar om arbetsskador

År	2018	2019	2020
Grundskola	61	70	56
Förskola	44	21	49
Övrig	2	2	2
Totalt	**107**	**93**	**107**

Anmälningarna om arbetsskador 2020 är fördelat mellan alla verksamheter. Av de 107 anmälningarna är 97 olycksfall, 3 färdolycksfall och 7 arbetssjukdom. De flesta olyckorna sker på skolgårdarna/lekhall under pågående undervisning.

Rapporter om tillbud

År	2018	2019	2020
Grundskola	195	327	397
Förskola	99	90	90
Övrig	0	0	0
Totalt	**294**	**417**	**487**

De flesta tillbuden sker i klassrum under undervisning. Hot och våld av barn/elev är den vanligaste anmälda händelsen.

Riskobservationer

År	2018	2019	2020
Grundskola	71	106	79
Förskola	35	76	73
Övrig	0	0	1
Totalt	**106**	**182**	**153**

De flesta riskobservationerna sker i klassrum under undervisning. Psykisk överbelastning där barn/elev är inblandad är den vanligaste anmälda riskobservationen.

Protokoll från Vänersborgs kommun
Samhällsbyggnadsnämnden, torsdag 18 mars 2021

Tid: 08:30-13:55
Plats: Konferensrum Vänersborg

Sekreterare
Birgitta Andersson

Justerare
Hans-Peter Nielsen

Paragrafer
§ 22 omedelbar justerad

Signering
Ordförande Anders Wiklund
Justerare Hans-Peter Nielsen

Anslag/bevis

Protokollet är justerat. Justeringen har gjorts offentlig genom anslag på Vänersborgs kommuns anslagstavla.

Samhällsbyggnadsnämnden
Sammanträdesdatum: 2021-03-18

Datum när anslag sätts upp: 2021-03-18
Datum när anslag tas ned: 2021-04-16

Förvaringsplats för protokollet:
Samhällsbyggnadsförvaltningen, Sundsgatan 29, telefon 0521-72 11 99

Kontakt: Birgitta Andersson, sekreterare

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

Närvarande

Beslutande	**Tjänstgör för**
Anders Wiklund (MP)	
Tor Wendel (M)	
Åsa Johansson (S)	
Hans-Peter Nielsen (KD)	
Kurt Wahlgren (SD)	
James Bucci (V)	
Leif Höglund (S)	
Christian Persson (L)	
Ingvar Håkansson (C)	
Göran Nilsson (SD)	
Thomas Larsson (MBP)	

Ersättare

Ann-Marie Jonasson (S)
Margareta Olsson (M)
Robert Johansson (KD) kl. 08:30-13:30
Eldbjörg Bryntesson (V)
Zdenko Petrusic (S)
Jan Carlstein (L)
Gunnar Johansson (MBP)

Övriga närvarande

Andreas Knutsson, förvaltningschef
Björn Magnusson, trafikingenjör § 17
Pernilla Johansson, ekonom § 18
Daniel Larsson, Va-chef § 19-20, §22
Morten Sörö, verksamhetschef fastighet och service § 21-22
Marina Karlsson, gatuchef § 22
Lovisa Wagnervik, verksamhetschef, administrativa enheten § 22-25
Anna-Karin Svensson, kostchef § 22
Anders Dahlberg, utredningschef tekniska § 19-20, 22
Clara Sannemalm, ekonom § 22-24
Catrin Darsbo, personalspecialist § 22
Birgitta Andersson, förvaltningssekreterare

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

Ärenden			**Sida**
	Genomgång av sammanträdet	2021/3	
§ 17	Trafikåret 2020	2021/61	
§ 18	Intern kontrollplan 2021	2021/2	
§ 19	Verksamhetsområde Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1	2021/58	
§ 20	Verksamhetsområde Grytet, Hallby Mitt och Änden område 2	2021/58	
§ 21	Hyressättning, driftfinansiering för ny sessionssal	2020/120	
§ 22	Verksamhetsberättelse 2020	2020/7	6
§ 23	Ekonomisk uppföljning februari	2021/4	
§ 24	Information om anvisningar budget 2022	2021/7	
§ 25	Information förväntade resultat 2022	2021/7	
	Anmälan delegeringsbeslut	2021/5	
§ 27	Meddelandelista	2021/3	

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

Sammanträdesaktiviteter

Mötesuppehåll

Uppehåll för gruppmöten och andra uppehåll under sammanträdet:
kl: 10:10-10:25, 12:35-12:40

Informationsärenden

Genomgång av sammanträdet, förvaltningsinformation, ordförandeinformation samt ärenden till nästa sammanträde.

Övriga frågor:

- Bussgatan vid Torpa centrum – Åsa Johansson (S)
- Tomrör Dykällan/Forsane – Ingvar Håkansson (C)
- Upplag vid väg gamla 44:an i Vargön – Hans-Peter Nielsen (KD)

Information – föredragande av ärenden:

- Trafikåret 2020 – Björn Magnusson, trafikingenjör
- Intern kontroll 2021 – Pernilla Johansson, ekonom
- Verksamhetsområde Grytet, Hallby Mitt och Ända område 1 – Daniel Larsson, Va-chef
- Verksamhetsområde Grytet, Hallby Mitt och Ända område 2 – Daniel Larsson, Va-chef
- Hyressättning, driftfinansiering för ny sessionssal – Morten Sörö, verksamhetschef fastighet och service
- Verksamhetsberättelse 2020 – Clara Sannemalm, ekonom, Catrin Darsbo, personalspecialist, Lovisa Wagnervik, verksamhetschef administrativa enheten, Marina Karlsson, gatuchef, Morten Sörö, verksamhetschef fastighet och service, Daniel Larsson, Va-chef, Anna-Karin Svensson, kostchef, Anders Dahlberg, tekniska
- Ekonomisk uppföljning februari – Clara Sannemalm, ekonom,
- Anvisningar budget 2022 – Clara Sannemalm, ekonom,
- Information förväntade resultat 2022 - Lovisa Wagnervik, verksamhetschef administrativa enheten
- Anmälan delegeringsbeslut – Birgitta Andersson, förvaltningssekreterare
- Meddelandelista – Birgitta Andersson, förvaltningssekreterare

Förvaltningsinformation:

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

- Medarbetarsamtal
- Budgetarbete
- Medverkar i intervjuer av rekrytering av förvaltningschef för miljö och byggnads-förvaltning
- Möte med Trafikverket

Ordförande information:

- 24 februari möte kommunstyrelsen
- 4 mars presidiemöte
- 4 mars möte fastighetsutskott
- 4 mars möte upphandlingsutskott
- 17 mars möte kommunfullmäktige

Förslag på ärenden till nästa sammanträde:

- Förväntade resultat 2022
- Förslag avseende mål- och resursplan år 2021 samt ekonomisk plan åren 2022-2025
- Ekonomi utfall mars
- Taxor
- Medborgarförslag om skyddsräcke på Dalbobron
- Medborgarförslag angående naturstigen som planeras gå genom skogsdungen mellan Strandberidaren och Stapelorten.
- Motion om ändring av lokala ordningsstadgan i Vänersborg avseende fyrverkerier
- Motion angående förbud att inhandla och använda raketer vid påsk
- Anmälan delegeringsbeslut
- Meddelandelista
- Förvaltningsinformation
- Ordförandeinformation

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

§ 22

Verksamhetsberättelse 2020

SBN 2020/7

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden noterar informationen och överlämnar verksamhetsberättelsen till kommunstyrelsen.

Paragrafen förklaras omedelbar justerad.

Sammanfattning av ärendet

Bifogad text utgör förslag till samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsberättelse 2020.Verksamhetsberättelsen är framförallt en verbal beskrivning.

Verksamhetscheferna har i ord fått beskriva vad som utförts i deras respektive verksamheter under året. En utvidgning av texten i årsredovisningen och ett komplement till de muntliga föredragningar samhällsbyggnadsnämnden fick vid sitt januarisammanträde.

Siffermässigt är det en nettokostnadsredovisning, siffermaterialet är mer utförligt i årsredovisning och i det presentationsmaterial som presenterades i samband med nämndens sammanträde i januari.

Materialet har redigerats och sammanställts inom den administrativa enheten.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-02-25
- Verksamhetsberättelse 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen
Förvaltningschef,
Verksamhetschef administration,
Ekonom

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

Vänersborgs kommun

Detta dokument är elektroniskt signerat och juridiskt bindande.

Signed by: ANDERS WIKLUND
Date: 2021-03-18 15:22:33
BankID refno: 974c8591-036a-4493-a51d-20820b4f1549

Anders Wiklund

Signed by: HANS PETER NIELSEN
Date: 2021-03-18 15:58:05
BankID refno: 7ac0c116-03f9-4a12-9c61-f0aad42dfa1e

Hans-Peter Nielsen

Signature reference: d5361fd9-f1d4-4e68-801b-b6a134c7b08b

Vänersborgs kommun

Verksamhetsberättelse 2020

Samhällsbyggnadsnämnden

Innehållsförteckning

1 Årets resultat 3

2 Samhällsbyggnadsnämndens bidrag till den kommunövergripande målavstämningen 4

3 Resultatavstämning av de förväntade resultaten 9

4 Personal 11

5 Verksamheter 14

1 Årets resultat

Skattefinansierade verksamheter, belopp i mnkr.

Resultaträkning Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget- diff.2020
Försäljning	130,4	89,0	87,6	+1,4
Avgifter och ersättningar	5,1	4,8	4,9	-1,3
Hyror och arrenden	163,3	149,0	168,6	+16,0
Övriga intäkter	46,4	125,1	114,8	+17,7
Summa intäkter	**345,2**	**367,9**	**375,9**	**+33,8**
Personalkostnader	141,3	137,5	146,9	+1,7
Omkostnader	197,6	223,9	212,9	-27,8
Kapitalkostnader	86,8	85,1	95,9	-10,2
Summa kostnader	**425,7**	**446,5**	**455,7**	**-36,3**
Nettokostnader	**80,5**	**78,6**	**79,9**	**-2,5**

Den skattefinansierade delen av samhällsbyggnadsnämndens redovisade år 2020 ett underskott mot budget om 2,5 mnkr. Underskottet är hänförligt till fastighetsenheten som redovisade ett underskott om 3,2 mnkr år 2020.

Taxefinansierad verksamhet, va-verksamheten, belopp i mnkr.

Resultaträkning Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget- diff. 2020
Verksamhetens intäkter	55,5	59,3	63,8	+3,1
Verksamhetens kostnader	43,3	43,8	47,3	-6,9
Avskrivningar	12,3	13,5	14,2	-0,4
Netto	-0,1	2,0	2,3	-4,2
Räntenetto	-5.0	-6,0	-6,1	+0,4
Årets resultat	**-5,1**	**-4,0**	**-3,8**	**-3,8**

Taxefinansierad verksamhet, Renhållningsverksamheten, belopp i mnkr.

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget-diff. 2020
Verksamhetens intäkter	28,1	30,4	32,0	+0,8
Verksamhetens kostnader	26,6	28,2	28,3	-0,6
Avskrivningar	2,1	2,1	3,4	-0,5
Netto	-0,6	-0,1	-0,3	-0,3
Räntenetto	0,0	0,1	0,4	+0,1
Årets resultat	**-0,6**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**

Den taxefinansierade delen av samhällsbyggnadsnämnden redovisade år 2020 ett underskott mot budget om -4 mnkr, främst hänförligt till va-verksamheten.

2 Samhällsbyggnadsnämndens bidrag till den kommunövergripande målavstämningen

Vänersborgs kommun leds av en vison som lyder: ”Vänersborgs kommun, attraktiv och hållbar i alla delar hela livet”. Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål. Inriktningsmålen är fullmäktiges övergripande viljeinriktning som ordnas under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare. Nämnderna och kommunstyrelsen följer upp uppdragen, inriktningsmålen och resultaten och rapporterar till fullmäktige.

Nedan är Samhällsbyggnadsnämnden kommentarer på de inriktningsmål som kommunen tagit fram.

2.1 Invånare

Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet

Uppnåddes under året

Förväntade resultat
Säkerställa trafiksäkerheten för barn i kommunen

Någon formell mätning av invånarnas upplevelse av livskvalitet, välbefinnande och trygghet utifrån samhällsbyggnadsnämndens perspektiv saknas. Kan delvis mätas genom SCB:s mätning "Trygg & säker utomhus på kvällar och nätter" där Vänersborgs kommun år 2019 landar på 5 av 10 (genomsnitt 6/10). Kommunens brottsförebyggande råd har i år förbättringsvandrat kring Sportcentrum och i Brålanda i syfte att hitta gemensamma förbättringsområden vad gäller brottsförebyggande- och trygghetsskapande åtgärder. I Brålanda genomfördes även medborgardialog som resulterade i en åtgärdsplan som sedan genomfördes av gatuenheten.

I övrigt kan nämnas att Samhällsbyggnadsnämndens fokusområde för året har varit att säkerställa trafiksäkerheten för barn i kommunen. Förvaltningen har sett över ett antal trafikstråk vid skolor och förskolor i kommunen, samt utbildat elever i årskurs 2 och 4 i trafiksäkerhet. Arbetet intensifieras under 2021 genom att fokusera extra på barns upplevda trygghet till och från skolan.

Ytterligare arbetar nämnden vidare med exploatering på Mariedal Östra samt exploatering på Skaven/Öxnered i syfte att erbjuda naturnära och trivsamma bostadsområden för invånarna. 19 tomter av 40 är sålda på Mariedal Östra och intresset är stort för de som ännu inte sålts. Arbetet på Skaven/Öxnered har legat på vänt under året pga. överklagad detaljplan men planeras återupptas och slutföras under 2021. Vidare har utbyggnaden av kommunalt VA längst Vänern fortsatt enligt plan. Utbyggnaden förväntas ge ökad kvalité för våra invånare. Kretsloppsparken har tagits i drift under året.

Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv

Uppnåddes under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Det kan nämnas att en ny idrottshall på Sportcentrum stod klar i slutet av året, Frigghallen. Hallen erbjuder moderna ytor och redskap till elever och föreningar som vill utöva idrott. Erbjuder också handikappanpassade hygienutrymmen och duschar som kan användas av alla som utövar idrott på Sportcentrum. Busshållplatsen utanför Blåsut kyrka byggdes om så den blev tillgänglighetsanpassad. Andelen anpassade busshållplatser ökade därmed i år till 56 %.

Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses

Uppnåddes under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Det kan nämnas att i de flesta nöjdhetsmätningar gjorda av SCB (2019) som berör samhällsbyggnadsnämnden ligger Vänersborgs kommun strax över genomsnittet. I relation till tidigare medborgarundersökning (2017) har kommunen dock tappat i mätningen, om än marginellt. Detta mönster går även att se hos övriga kommuner, genomsnittligt sett. Mätningen "Möjligheterna till att enkelt kunna transportera sig med bil" sticker ut då kommunen gått från 46, år 2017 till 74, år 2019. Man kan också se att kommunen generellt ligger lägre än genomsnittet vad gäller nöjdhet kring gator och vägar, men över genomsnittet vad gäller gång- och cykelvägar. Återigen är det marginellt.

Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar

Uppnåddes under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Det kan nämnas att man i augusti 2020 genomföras en medborgardialog i Brålanda i samband med att det brottsförebyggande rådet (tjänstemän och polis) gjorde en trygghetsvandring i området. Många synpunkter inhämtades och utmynnade i en handlingsplan för 2020 där gatuenheten stod som genomförare för merparten av de föreslagna åtgärderna. Åtgärderna bestod av belysningsåtgärder, röjning av sly och ogräs samt utsmyckning. Åtgärderna genomfördes enligt plan.

2.2 Samhällsutveckling

Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism

Uppnåddes under året

Förväntade resultat
Säkerställa kommunal mark för etableringar och planer
Förbättra stadskärnan och ta tillvara på närheten till vattnet
Utveckla den fysiska miljön kring stationsområdet i Öxnered för att möjliggöra byggandet av bostäder

För att öka kommunens attraktionskraft har samhällsbyggnadsnämnden valt att fokusera på förbättring av stadskärnan och dess närhet till vattnet, samt stationsområdet i Öxnered för år 2020. På Hamngatan har gatuenheten iordningställt en mindre solstrand med solstolar, parasoll och palmer för allmänheten att nyttja. Kretslopp & vatten har även ordnat med VA-möjligheter utefter Hamnkanalen. Gatuenheten har utökat Hamngatan med en båtplatsparkering som är belägen mitt emot Fisktorget. Som en del i att skapa ett levande centrum och attraktiv stadskärna har gatuenheten även förbättrat förutsättningarna genom att utöka antalet parkeringsplatser i centrum med totalt 47 stycken. På Sanden är en parkering färdigställd för husbilar. På Öxnered har arbetet med utbyggnad av vägar avseende etapp 1 försenats då detaljplanen för Skaven/Öxnered överklagades tidigare under året. Arbetet kommer återupptas och färdigställas under 2021. VA finns sedan tidigare tillgängligt för påkoppling. Detaljplan är sökt för etapp 2.

Fler attraktiva och energieffektiva boenden i hela kommunen

Uppnåddes under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Det kan nämnas att det i slutet av 2020 stod 365 stycken personer i kommunens tomtkö. Utifrån den långa tomtkön kan man konstatera att villa är en attraktiv boendeform i kommunen. Prioritet under 2020 har varit exploatering av området Östra Mariedal där 40 stycken tomter legat ute för försäljning. 19 av dessa är sålda och resterande förväntas säljas under början av 2021. Vidare vann detaljplanen för Skaven/Öxnered laga kraft i slutet av 2020 och där kommer kommunen kunna erbjuda villatomter framöver. Utöver det finns det ett fåtal tomter till försäljning i Frändefors, Brålanda och Väne ryr. Två tomter i Väne ryr är sålda under 2020. På Holmängs Hage fortsätter privata exploatörer att bygga bostäder, både hyresrätter och bostadsrätter. Försäljning pågår.

Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen

Uppnåddes under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Nedan är en sammanställning av åtgärder som ändå pågått under året som kan bidra till kommunens övergripande måluppfyllelse av inriktningsmålet.

Nya mötesplatser:

- Playan på Hamngatan - En mindre solstrand, i form av parasoll, solstolar, cafébord och palmer, placerade på en yta med sand stod klar i juni för att kunna nyttjas hela sommaren. En Playa, i mini-format.
- Flertal cafébord på Fisktorget

Åtgärder som underlättar för våra invånare att mötas i våra fysiska miljöer:

- Under sommaren gjordes det en satsning för ett attraktivt centrum genom att man skapade parkeringsplatser för husbilar på del av Fisktorget, Sanden och Sjövallen.
- På Sanden, intill parkeringen för husbilar har man också iordningsställt ett antal parkeringsplatser för bil med båttrailer.
- Sikhall har fått en så kallad badmatta. Den läggs ut på sandstranden och gör den enklare för personer med funktionshinder att ta sig över stranden och ner till/i vattnet.
- Armaturer i Skräckleparken har rengjorts. Det har gett ett klarare och starkare ljus vilket ökar trivsel och känsla av trygghet.

Det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen

Uppnåddes delvis under året

Förväntade resultat
Öka antal sålda näringslivsfastigheter/tomter/intecknade kontrakt

De näringslivsfastigheter som varit aktuella för försäljning (Kilen 11,12,13, Eggen 4, tomter på trestadcenter) är sålda. Under 2020 har arbetet med planbeskedet på Trestad center fortsatt. Syftet med detaljplanen är att utveckla industri- och verksamhetsområdet Trestad Center med fler byggrätter för industri och verksamhetsmark. Kommunen hade planen på granskning under hösten och nästa steg är att byggnadsnämnden tar upp ärendet. Om detaljplanen beviljas kommer kommunen kunna erbjuda

mark till näringslivsetableringar på området. Vid Grunnebo södra har undersökning av markförhållandena gjorts och man planerar för en ev. plansökning på området. Inom dessa områden kommer då det också finnas möjlighet för etableringar.

2.3 Ekonomi

Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem

Uppnåddes delvis under året

Förväntade resultat
Effekten av en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess ska öka

Något formellt nyckeltal för att budgetmedlen gjort mest möjliga nytta för våra invånare saknas. Det kan nämnas att ett fokusområde för att effektivisera hanteringen av beslutade budgetmedel för samhällsbyggnadsnämnden har varit att förvaltningen, tillsammans med miljö- och byggnadsförvaltningen samt Kommunstyrelseförvaltningen, ta fram en plan för en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess. Någon process tillkom inte 2020, men ett nuläge är identifierat och en utvecklingsledare är anställd för att driva denna process vidare.

Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Uppnåddes inte under året

Förväntade resultat
Bättre underhåll av våra fastigheter genom att låta lokalvård ingå i alla nytecknade, interna, hyreskontrakt
Underhållsplanens följsamhet ska uppgå till 100 % för att säkerställa att kommunens fastigheter förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Ett av samhällsbyggnadsnämndens fokusområden är att komma tillrätta med det ökade fastighetsunderhållet. Fastighet och service har tagit fram en underhållsplanering för 2020 som är ett aktivt arbetsdokument. Underhållsskulden på våra fastigheter är dock stor, något som gör att akuta, oplanerade insatser krävs. Bland annat har pengar fått flyttas för akutåtgärder på Norra Skolan. Dessa pengar har i huvudsak tagits från våra värme- och ventilationssystem där pengarna behövs för en modernisering av systemen. Plan för att åtgärda underhållsskulden: översyn av arbetsuppgifter och uppföljningsrutiner.

VA-verket redovisar ett underskott på sammanlagt 3,8 mkr år 2020. En stor del av underskottet beror på att driftkostnaderna för ledningsnätet har varit höga hittills i år, precis som under föregående år. Ett större antal läckor har lokaliserats och lagats. Plan för att åtgärda underskottet är fortsatta VA-saneringar samt ökade taxeavgifter för 2021.

Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar

Uppnåddes inte under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Som går att läsa i redogörelsen för ekonomin kan det nämnas att den skattefinansierade delen av sam-

hällsbyggnadsnämndens redovisade ett underskott mot budget om 2,5 mnkr vid årets slut. Underskottet tillhör fastighetsenheten. Balansräkningsenheterna redovisade ett underskott på 4 mnkr, främst tillhörande Va-verket.

2.4 Verksamhetsutveckling

Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas

Uppnåddes under året

Förväntade resultat
Medarbetarnas medvetenhet om sin roll kopplad till ”Miljöprogram 2030” ska öka

I personalenkäten uppgår index gällande hur anställda på förvaltningen som upplever att de har möjlighet att utvecklas och lära nytt i sitt dagliga arbete till 78. vilket är en ökning från föregående mätning (2017) då förvaltningen låg på 74.

Samhällsbyggnadsnämndens fokusområde för 2020 har varit att involvera medarbetarna kring kommunens styrdokument "Miljöprogram 2030". 48 stycken av förvaltningens medarbetare har haft personliga mål direkt kopplade till "Miljöprogram 2030".

Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla

Uppnåddes delvis under året

Förväntade resultat

Samhällsbyggnadsnämnden hade inga förväntade resultat kopplade till inriktningsmålet 2020. Det kan nämnas att det hos gatuenhetens enheter gatuunderhåll samt skog och natur sysselsätts personer som har stått utanför arbetsmarknaden och nu får möjlighet att inkluderas i arbetslivet. När förvaltningen gör upphandlingar undersöks möjligheten att ge fördel åt de som aktivt arbetar med social inkludering. Ingen mätning har genomförts under året för att säkerställa måluppfyllelse av inriktningsmålet.

2.5 Medarbetare

Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare

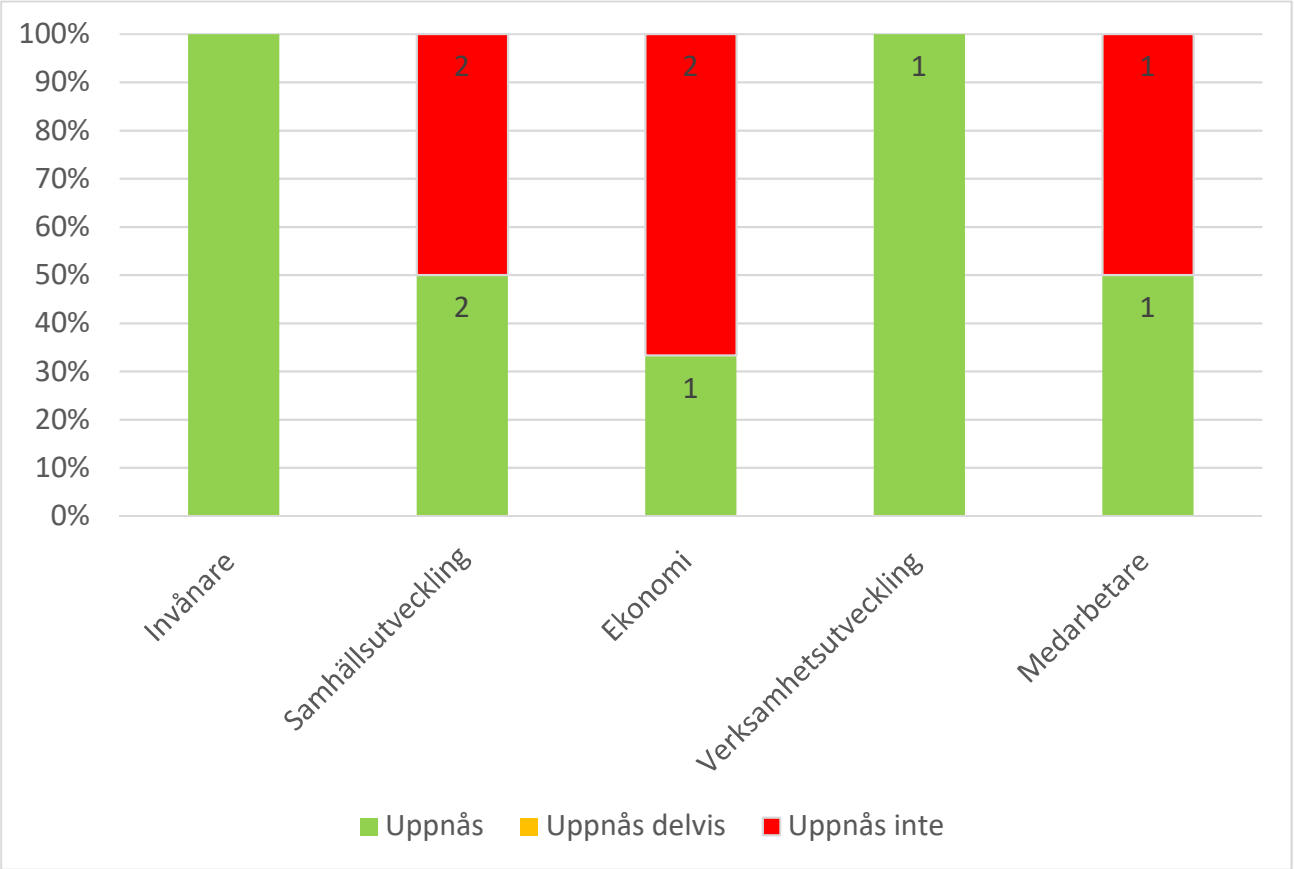
Uppnåddes delvis under året

Förväntade resultat
Sjukfrånvaron på kostenheten och serviceenheten ska minska till 7 %
Medarbetarna ska uppleva god trivsel på arbetsplatsen

Index vad gäller förvaltningens medarbetare som i personalenkäten anger att de skulle rekommendera sin arbetsplats till en kollega eller vän uppgår till 40. Vad gäller hållbart arbetsgivarindex (HME) landar förvaltningen på totalt 79 (skala 1–100). Vi ligger ungefär på samma nivå som senaste mätningen (2017) med undantag för området ledarskap där förvaltningen ökat från 78 till 81. Förvaltningen ligger i paritet med övriga förvaltningar i mätningen. Sjukfrånvaron på förvaltningen landar på 7,3 % vilket är en ökning från 2019 med 1,5 procentenheter. Sjukfrånvaron är högre än i normalfallet för hela kommunen i nuläget. Vi kan se att sjukfrånvaron har ökat markant för dag 1–180 under coronapandemin. Många av våra medarbetare har inte möjlighet att arbeta hemma vid milda förkylningssymptom p.g.a att de inte har arbetsuppgifter de kan utföra hemma, detta påverkar såklart sjuktalen.

3 Resultatavstämning av de förväntade resultaten

Nedan redovisas en sammanställning över måluppfyllelsegraden av samhällsbyggnadsnämndens förväntade resultat. Totalt antal förväntade resultat år 2020 var elva. Av dessa uppfylldes sex stycken.



3.1 Invånare

Säkerställa trafiksäkerheten för barn i kommunen

Uppnåddes under året

Kommunen har i samarbete med NTF genomfört trafikutbildning för kommunens elever i årskurs 2 och 4 med målet att eleverna ska lära sig mer om trafiksäkerhet. Gatuenheten har granskat trafikstråk och flöden vid skolor och förskolor i kommunen och genomfört ett antal förbättringsåtgärder. Bl.a. har man förstärkt befintlig och kompletterat med nya linjemarkeringar samt utökat skyltning vid behov. Gatuenheten har bytt ut ett antal belysningsarmaturer till LED runt skolor och förskolor. De största insatserna har gjorts kring Mariedalsskolan, Granåsskolan och Brålanda skola. För att öka trygghetskänslan ytterligare har man i anslutning till dessa skolor även slyröjt och använt dikesslåtter utmed skolvägarna och i gatukorsningar. Belysningsåtgärder har också skett vid Rånnum skola och Torpaskolan.

3.2 Samhällsutveckling

Säkerställa kommunal mark för etableringar och planer

Uppnåddes inte under året

Inga strategiska inköp av ny mark utförda (liten del i trestad center). Vid Grunnebo södra har undersökning av markförhållandena gjorts och man planerar för en ev. plansökning på området. Inom detta område kommer det då finnas möjlighet för etableringar.

Förbättra stadskärnan och ta tillvara på närheten till vattnet

Uppnåddes under året
På hamngatan har Gatuenheten iordningställt en mindre solstrand med solstolar, parasoll och palmer för allmänheten att nyttja. Kretslopp och Vatten har även ordnat med VA-möjligheter utefter Hamnkanalen. Gatuenheten har utökat Hamngatan med en båtplatsparkering som är belägen mitt emot Fisktorget. Som en del i att skapa ett levande centrum och attraktiv stadskärna har verksamheten även förbättrat förutsättningarna genom att utöka antalet parkeringsplatser i centrum med 47 stycken. I år har också Sikhalls badplats tillgänglighetsanpassats med en badmatta likt den på Gaddesannas badplats. Ett ytterligare fokusområde för året har varit området Sanden. Förvaltningen har på området färdigställt en parkering för husbilar. Vidare sitter förvaltningen med i en arbetsgrupp som arbetar med en plan som ska beskriva både kort- och långsiktiga utvecklingsområden för Sanden. Arbetet fortsätter 2021.

Utveckla den fysiska miljön kring stationsområdet i Öxnered för att möjliggöra byggandet av bostäder

Uppnåddes inte under året
Samtliga befintliga bebyggda fastigheter på Skaven är anslutna till det kommunala VA-nätet. Etapp 1 av detaljplanen för Skaven och del av Öxnered överklagades dock under 2020 vilket försenade arbetet med utbyggnad av vägar på området. Arbetet kommer återupptas och slutföras under 2021.

Öka antal sålda näringslivsfastigheter/tomter/intecknade kontrakt

Uppnåddes under året
De fastigheter som varit aktuella för försäljning (Kilen 11, 12, 13, Eggen 4 samt tomter på Trestad center) är sålda. 19 av 40 tomter i det nya bostadsområdet Mariedal östra är sålda. Försäljning fortsätter 2021.

3.3 Ekonomi

Effekten av en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess ska öka

Uppnåddes under året
Kommundirektörens ledningsgrupp har beslutat att samhällsbyggnadsprocessen är en av de gemensamma processer som kommunen ska fokusera på framöver. Arbete pågår tillsammans med miljö- och byggnadsförvaltningen samt kommunstyrelseförvaltningen. Arbetet pausades dock under 2020 pga. coronapandemin. Återupptas under 2021. En utvecklingsledare är anställd för att driva en samhällsbyggnadsprocess och denne påbörjar sin anställning i början av 2021.

Bättre underhåll av våra fastigheter genom att låta lokalvård ingå i alla nytecknade, interna, hyreskontrakt

Uppnåddes inte under året
Förvaltningen har tagit fram ett förslag på ett internhyresavtal där lokalvård ingår. Dock är inget nytt avtal skrivet under 2020.

Underhållsplanens följsamhet ska uppgå till 100 % för att säkerställa att kommunens fastigheter förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Uppnåddes inte under året
I underhållsplanering är målsättningarna för ett möjligt underhåll skrivet inom det som ryms i underhållsbudgeten. Kommunen har dock en stor underhållsskuld som gör att akuta oplanerade insatser krävs. Detta problematiserar möjligheten att följa planen. Man har bl.a. fått flytta pengar till akutåtgärder för Norra Skolan vilket i huvudsak har tagits från modernisering av värme- och ventilationssystem som behövs för att ha översikt och effektivisera driften av våra fastigheter. Det normalt planerade underhållet får i många fall skjutas upp tills det finns utrymme i budget. det kan t.ex. gälla mattor och ytskikt i skolor och förskolor. Enheten för fastighetsdrift har under året påbörjat månatliga uppföljningar av ekonomin för att få bättre koll på aktuellt läge.

3.4 Verksamhetsutveckling

Medarbetarnas medvetenhet om sin roll kopplad till ”Miljöprogram 2030” ska öka

Uppnåddes under året
Samtliga verksamheter har lyft och gått igenom miljöprogrammets intentioner under arbetsplatsträffar under året. 48 medarbetare på förvaltningen har fått specifika mål att arbeta mot som kopplas till miljöprogrammet.

3.5 Medarbetare

Sjukfrånvaron på kostenheten och serviceenheten ska minska till 7 %

Uppnåddes inte under året
Kostenhetens sjukfrånvaro ligger i dagsläget på 10,2 % och målsättning om 7 % uppnås inte. Verksamheten har flera långtidssjukskrivningar som påverkar sjuktalet. Dessa är inte arbetsrelaterade och korttidsfrånvaron grundar sig på symptom som kan förknippas med Covid-19. Det är främst i de mindre förskoleköken sjukfrånvaron är hög. Arbetet med att komma tillrätta med den sjukfrånvaron kommer intensifieras under 2021 då det är ett fokusområde för nämnden. Lokalvårdens sjukfrånvaro landar 2020 på 6,3 % och enhetens når därmed målsättningen.

Medarbetarna ska uppleva god trivsel på arbetsplatsen

Uppnåddes under året
Index vad gäller förvaltningens medarbetare som i personalenkäten anger att de skulle rekommendera sin arbetsplats till en kollega eller vän uppgår till 40. Vad gäller hållbart arbetsgivarindex landar förvaltningen på 77 vad gäller motivation, 81 vad gäller ledarskap och 77 vad gäller styrning (skala 1–100). Vi ligger ungefär på samma nivå som senaste mätningen (2017) med undantag för ledarskap där förvaltningen ökat från 78. Förvaltningen ligger i paritet med övriga förvaltningar i mätningen.

4 Personal

Nedan redovisas en sammanfattning av läget vad gäller personalområdet för 2020.

Nyckeltal

Personalnyckeltal	Kvinnor	Män	Totalt	Jfr 2019
Samhällsbyggnadsförvaltningen	200	158	358	20
Tillsvidareanställningar	189	135	324	20
Visstid	11	23	34	0
Antal årsarbetare	193	156	349	22
Genomsnittlig sysselsättningsgrad	97	100	98	1
Antal heltid i procent, tillsvidareanställda**	**86**	97	91	3
Medellöner	29 213	30 294	29 664	-76
Medelålder	46	47	46	-2
Övertidstimmar			4 071	-417
Mertidstimmar (deltidsanställda)			1 313	-680
Personalrörlighet			8,9%	-0,7%
Timavlönade tid omräknat i årsarbete*			12	-2

*Kost, renhållning och lokalvård
**I princip endast inom kosten som det finns deltidsanställningar som ej är personliga

Övertid och mertid

På Samhällsbyggnadsförvaltningen är det beredskapsavtalet som står för uttagen övertid. Beredskap finns inom Fastighet och service, Gatuenheten, Kretslopp och vatten samt Tekniska. Kosten har aktivt arbetat med att fylla schema till heltider för att det förebygger risken för mertid.

Rekryteringar/avgångar

Förvaltningen har en personalrörlighet på 8,9%. Serviceyrkena är den kategori som har högst personalomsättning. 24 har personer gått i ålderspension eller slutat av personliga skäl. På Samhällsbyggnadsförvaltningen varierar pensionsåldern mellan 62 år och 66 år. Enligt Lagen om anställningsskydd (LAS) hade en arbetstagare rätt att kvarstå i anställning till och med 68 års ålder. Tolv personer har slutat och gått i ålderspension. Tolv personer har slutat på egen begäran.

Inom förvaltningen har tio bytt befattning/titel, två visstidsanställda har fått tillsvidareanställningar samt fyra personer (renhållningsarbetare, telefonist och måltidsbiträden) har konverterats enligt LAS. Under 2020 har 27 annonser publicerats varav 32 tjänster tillsatts (parkarbetare säsong och sommarvikarier är mer än en tjänst per annons). Alla annonser utom två har lett till anställning. Den ena rekryteringen avbröts på grund av ändrat beslut. Den andra annonsen blev det en tillfällig lösning internt. Ny rekrytering sker under 2021 igen.

Nytt uppdrag inom lokalvård i reguljärt boende samt nya kunder under hösten 2020 och från årsskiftet 20/21 har inneburit femton nyrekryteringar av lokalvårdare eller omplaceringar från andra förvaltningar.

Hållbart arbetsliv

Två personer, som fick beslut under 2019, går på avtalet 80-90-100. Omplacering av personal har skett inom förvaltningen.

Personalförsörjning

Samhällsbyggnadsförvaltningen har framför sig flertalet pensionsavgångar där enskilda verksamheter ser den framtida personalförsörjningen som en utmaning gällande yrken så som stadsträdgårdsmästare, ingenjörer med specialistkunskap och kockar.

Kompetensutveckling

Lokalvårdare har under 2020 genomgått PRYL-utbildning där målet är att de ska känna sig tryggare i sin yrkesroll att de utför arbetet på ett korrekt sätt. God lokalvård bidrar till att förhindra allergi- och smittspridning, förbättra arbetsmiljön för de anställda samt till att lokalerna underhålls.

Yrkesgrupperna projektledare, förvaltare och chefer i verksamheten Fastighet & Service har haft utbildningsdag om yrkesetik, arbetsmoral och medarbetarskap. Även handledning för chefer med fokus på personal, samverkan och samsyn kring uppdrag har genomförts.

Under året har flera chefer samt personalspecialist gått utbildning via Aleforsstiftelsen. De ger kunskap om att hantera alkohol- och drogproblematik i arbetslivet för att säkerställa en trygg och drogfri arbetsmiljö.

Redovisning av sjukfrånvaro

Totalt för hela året 2020 är sjukfrånvaron 7,3 % på Samhällsbyggnadsförvaltningen vilket är en höjning från 2019 på 1,5 %. Under 2020 har all sjukfrånvaro mellan 1–180 dagar gått upp medan dag 181–365 minskat med 62,8 % och dag 365+ minskat med 1,9 %. Största delen av sjukfrånvaro beror

på infektioner/förkylningar och övriga fysiska sjukdomar (benbrott, ryggskott, diskbråck eller operation).

Året började med en lägre sjukfrånvaro än 2019. Därefter har sjukfrånvaron ökat markant dag 1–180 under coronapandemin. Många av förvaltningens medarbetare har inte möjlighet att arbeta hemma vid milda förkylningssymptom på grund av att de inte har arbetsuppgifter de kan utföra hemma.

Slutresultatet för långtidssjukskrivna mellan 181–365 dagar har mer än halverats under 2020.

Statistikbegrepp	2019	2020	Enhet	Jfr 2019
Antal sjukdagar per intervall	8094	9932	dgr	22,7%
1 dag	761	886	dgr	16,4%
2 - 14 dagar	2350	3411	dgr	45,2%
15 - 90 dagar	1568	2582	dgr	64,7%
91 - 180 dagar	694	1092	dgr	57,3%
181 - 365 dagar	1162	432	dgr	-62,8%
Mer än ett år	1559	1529	dgr	-1,9%

Anmälningar om arbetsskador och rapporter om tillbud

Rapporterade arbetsmiljöhändelser	2019	2020	Jfr 2019
Riskobservationer	32	11	-21
Tillbud	48	22	-26
Olycksfall	31	37	6
Arbetssjukdom	3	0	-3

Rapporteringen av riskobservationer och tillbud har minskat. Olycksfallen har ökat och sker främst inom Kosten och Gatuunderhåll. Under 2020 har förvaltningen haft ett allvarligt tillbud som har anmälts till Arbetsmiljöverket. Den är utredd och åtgärder har vidtagits. Medarbetare uppmanas att anmäla risker de ser och upplever. Att kartlägga risker är en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Företagshälsovård

Förvaltningens totala budget var på 171 000 kr och förbrukade 138 005 kr (81%). De fem mest använda tjänsterna (flest individer) är:

1. Hälsoundersökning
2. Vaccinationer
3. Kartläggning organisatorisk och social arbetsmiljö
4. Rehabkoordinering
5. Medicinsk behandling, stöd och rådgivning

Personalrond

Varje år träffas personalspecialist och alla chefer individuellt, för genomgång dels av hälsoläget på respektive enhet samt aktuella frågor. Under hösten 2020 var fokus på sjukfrånvaron, rehabilitering, arbetsmiljöfrågor samt organisatorisk och social arbetsmiljö.

5 Verksamheter

Administration och nämnd

Verksamhetsbeskrivning

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för kommunens gatu- och väghållning, parkverksamhet, enskild väghållning, trafikfrågor, bidrag m.m. Nämnden ansvarar vidare för teknik och utredning, för kommunens renhållningsverk, vatten- och avloppsverk samt fastighetsförvaltning. Under samhällsbyggnadsnämnden sorteras också intern service i form av lokalvård, måltidsproduktion, verksamhetsvaktmästeri, reception, konferensservice och kommunens bilpool.

Den administrativa enheten är organiserad för att stödja samhällsbyggnadsförvaltningens verksamheter och förvaltningschef i i såväl strategiska som operativa frågor. Huvudsakligen inom områdena personal, ekonomi, administrationsutredning, utveckling och kommunikation. Inom verksamheten handläggs och kvalitetssäkras även förvaltningens nämnds- och ledningsadministration.

Året som gått

Samhällsbyggnadsnämnden bestod under året av elva ledamöter och elva ersättare.

År 2020 har varit ett speciellt år i och med det rådande läget med coronapandemin. Verksamheterna på samhällsbyggnadsförvaltningen har påverkats i olika grad och utsträckning. Kostenheten har haft ett stort bortfall av måltidsbeställningar under året på grund av att distansundervisning inom skolan har varit aktuellt i viss utsträckning, samt stängda restauranger inom äldreomsorgen. Det har dessutom varit hög sjukfrånvaro inom kostens verksamheter, delvis på grund av rådande restriktioner. Fastighet och service samt gatuenheten har gått in och täckt upp hos socialförvaltningen för att hjälpa till med corona-relaterade arbetsuppgifter så som transport av skyddsmaterial och testning. Där det har varit möjligt har distansarbete införts i hög utsträckning.

Något som varit på många kommuners agenda senaste tiden är formuleringen av en förvaltningsövergripande samhällsbyggnadsprocess. Det är också ett av regeringens prioriterade område för ”Digitalt först”, där en effektivare och öppnare samhällsbyggnadsprocess kan bidra till ett ökat bostadsbyggande och hållbar samhällsutveckling. År 2020 tog kommundirektörens ledningsgrupp beslut om att göra samhällsbyggnadsprocessen till ett prioriterat område för Vänersborgs kommun. Som ett led i detta valde samhällsbyggnadsförvaltningen att anställa en utvecklingsledare som ska komma att arbeta med implementering av processen.

Information och överläggning om investering- och exploateringsbudget har skett i samband med presidieöverläggning med kommunstyrelsens arbetsutskott om investerings- och exploateringsbudget i december 2020.

Under året inviges Vänersborgs kommuns Kretsloppspark. Redan under våren öppnades återvinningscentraldelen på Torpa Kretsloppspark och i början av hösten invigdes den del av återvinningscentralen som hanterar återbruket, detta har gjort att kommunen tagit ytterligare ett steg i den så kallade avfallstrappan. Kretsloppsparken har också försetts med en utbildningslokal som kommer att användas för att bjuda in bland annat skolklasser för utbildning kring avfall och återvinning.

Under 2020 utökades den administrativa enheten med en tjänst på 60 % som kommit att hantera förvaltningens fakturacentral samt blivit förvaltningens e-handelsstöd. Förvaltningens personalspecialist tillika administrativa chef gick i början av 2020 vidare till en annan tjänst inom förvaltningen och en ny personalspecialist rekryterades. Organisationsöversyn gjordes i samband med detta och beslut togs att chefskapet framöver kombineras med tjänsten planeringssekreterare istället för personalspecialist. Vidare gick förvaltningsekonomen under året i pension och ny medarbetare kom på plats efter sommaren.

Under första delen av året låg stort fokus på ökat stöd till förvaltningens verksamheter i samband med coronapandemin. Under hösten/vintern intensifierades arbetet för de flesta arbetsgrupper på enheten för att ta igen det som fick stå tillbaka under våren/sommaren. Ökat arbetstryck i kombination med nya

medarbetare har bidragit till en höst och vinter med hög arbetsintensitet. Utöver coronapandemin har fokus för året legat på att förenkla nämndsprocessen, förbereda för e-arkiv, strukturera upp personalarbetet, tillgänglighetsanpassa webbplatsen, vara i ett stöd i frågorna kring lokalförsörjning och ekonomisk planering av fastighetsunderhåll med mera.

Ekonomiskt utfall och analys

Mnkr, netto	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget-diff. 2020
Nämnd	0,8	1,0	0,8	+0,2
Förvaltningsledning	4,4	5,1	5,8	-0,1
Förvaltn. övergripande	0,9	0,6	0,5	+0,2
Totalt netto	**6,1**	**6,7**	**7,1**	**+0,3**

Administration och nämnd går med drygt 0,3 mnkr i överskott år 2020. Överskottet härrör sig till vakanser som periodvis förekommit under året samt att det inte gått åt lika mycket medel till oförutsedda kostnader under året mot vad som budgeterades.

5.1 Fastighet och service

Verksamhetsbeskrivning

Fastighet och service består av enheterna Fastighetsdrift, Lokalvård och Projekt och förvaltning. Hos Fastighet och service finns kommunens mark- och exploateringsingenjörer som ansvarar för exploatering av nya bostads- och industriområden, liksom köp och försäljning av hela eller delar av fastigheter samt försäljning av tomter. Fastighet och service ansvarar för förvaltningen av kommunens fastigheter genom lokalvård, fastighetsdrift och vaktmästeri i skolor, förskolor, på särskilt boende, offentliga toaletter och i övriga förvaltningsbyggnader. Dessa omfattar ett drygt hundratal fastigheter på tillsammans nästan 200 000 m². Därtill kommer kommunens idrotts/fritidsanläggningar med bl.a. Arena Vänersborg. De utgör ytterligare ca 50 000 m². Fastighet och service är dessutom upphandlare och projektledare för ny- och ombyggnation av kommunens byggnader. Denna del omfattar cirka 20 projekt per år. Dessutom ansvarar verksamheten för reception och telefonväxel, samt uthyrning av lokaler. Inom verksamhetsområdet finns också kommuntryckeriet. Fastighet och service ansvarar vidare för bostadsanpassningsbidragen. Verksamheten utreder och beslutar om anpassningsbidrag i eget boende enligt lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag.

Året som gått

Verksamheten har drabbats av en del bränder under året där Holmens huvudkontor brann ner men också en del skog. Exploateringsområdet Östra Mariedal har till stor del gjorts klar och tomter har förberetts för försäljning. Det har varit ett stort tryck på stränder och friluftsområden där önskemål om utveckling av rekreationsområdena och dess underhåll har varit påtagligt.

Investeringstakten har varit hög under året, totalt utfall om 192 mnkr, med betydande projekt såsom Öxnereds skolan, om- och tillbyggnad, Multikök på Torpa området, nybyggnad, som några av de kostnadsmässigt stora projekten som kommer slutföras 2021. Exempel på mindre projekt är byte av flytbrygga på Sanden och nya omklädningsrum på Brätte ishall.

Projekt och förvaltning har under året drabbats av flera projektförseningar på grund av överklaganden. Delar av det planerade investeringsunderhållet av fastigheter år 2020 har fått stå tillbaka för akutåtgärder i driften såsom byte av tak på Lindvägens förskola och reparation och byte av knäckta takstolar på delar av Onsjöskolan. Underhållsplanen behöver arbetas mer aktivt med kommande år och förvaltandet behöver utvecklas.

Det har utförts en organisationsförändring på vaktmästeriet där resultatet framförallt har påverkat BoU. Förändringen har inneburit att en vaktmästare har fått huvudansvar för en skola och på så sätt kan inarbeta ett samarbete med skolpersonalen som kan fördjupas vilket har gett goda resultat då vaktmästarna dels lär känna byggnaden bättre men också får en chans att utveckla kontakten med skolpersonalen. Tidigare flyttades vaktmästarna runt och det var olika vaktmästare i olika ärenden. Förändringen har fallit väl ut. Som en utveckling av den förändringen kommer även förvaltarna att delas upp i geografiska områden kommande år som följer den uppdelning driften har. Detta för att skapa team där förvaltning och drift utvecklar ett slags områdesteam och underhållet och driften av fastigheterna effektiviseras.

Lokalvården har expanderat till fler medarbetare som resultat av utökade uppdrag. Lokalvården utför i huvudsak lokalvård i de fastigheter där det pågår kommunal verksamhet men även städ i enskilt boende. Det är den del som boende i eget hem får beviljat som insats enligt SoL och där Vänersborgs kommuns socialtjänst har valt att specialisera insatserna som beviljas.

Alla enheter inom fastighet och service har påverkats av rådande pandemi, men här bör serviceenheten lyftas fram ytterligare. Kommunens socialtjänst har haft en mycket hög belastning och sökt hjälp över förvaltningsgränserna och serviceenheten har bidragit med detta utöver det som kan förväntas. Det har varit packande och transporterande av tvål och desinfektionsmedel och de har utfört en stor del av transporterna kring egentester i hemmet. Vissa lokaler har varit mindre belastade som resultat av verksamheter som utförts i mindre omfattning och andra delar har ökat sina behov av lokalvård. Vaktmästeriet har fått annorlunda uppdrag samt utökat de transporter som utförs och köp av en miljövänlig transportbil som uppfyller miljökraven har kommit till stånd.

Tryckeriet har sett en sviktande efterfrågan på tryckta produkter och en ökad förfrågan på fotografering och filmning.

Ekonomiskt utfall och analys

Fastighet och Service redovisas separat då de tillhör olika anslagsbindningsnivåer, men arbetar i samverkan där allt underhåll, vård och drift av fastigheterna utförs av verksamhetens enheter med dess olika expertisområden.

Ekonomiskt utfall Fastighet

Mnkr, netto	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget-diff. 2020
Bostadsanpassningsbidrag	3,7	3,2	4,1	+1,3
Kommunfastigheter	13,4	-0,7	6,4	-11,5
Arena/fritid	1,3	5,6	4,6	+2,6
Övrigt	-10,7	1,3	-1,5	+4,4
Totalt netto	**7,7**	**9,4**	**13,6**	**-3,2**

Fastighet redovisade år 2020 ett underskott på 3,2 mnkr. Underskottet är främst kopplat till underhållskostnader och reparationer som uppkommit senare del av året. Förvaltandet har haft brister i styrning och underhållskostnaderna har överskridit budget. Byte av läckande tak på Lindvägens förskola samt Onsjöskolans tak som rasade in har bidragit till oförutsedda kostnader under hösten. Totalt underskott för underhåll och reparationer uppgick till ca 8,4 mnkr. Kostnader för yttre skötsel har överskridit budget med 2,1 mnkr. Lägre kostnader än budget för bl.a. driftkostnader för värme och el mm., 5,1 mnkr, bostadsanpassning 1,3 mnkr, samt ersättning för branden vid Holmen, netto 1,7 mnkr, minskar underskottet. Under 2020 har försäljning av industrimark uppgått till 3,2 mnkr, samt försäljning av bostadsmark har uppgått till 2,3 mnkr.

Jämförelsetal

	2018	2019	2020	Förändring 19-20 i %
Skolor, förskolor antal	39	40	40	-
Skolor, förskolor, yta m^2	96 341	98 184	98 184	-
Omsorgsfastigheter, antal	21	21	21	-
Omsorgsfastigheter, yta m^2	21 728	14 594	14 594	-
Kontorsfastigheter, antal	4	5	5	-
Kontorsfastigheter, yta m^2	22 180	29 941	29 941	-
Lantegendomar/markreserv, yta ha	140	140	140	-

Ekonomiskt utfall service

Mnkr, netto	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Vaktmästeri	0,2	-0,5	-0,5	+0,5
Lokalvård	-0,3	-0,9	0,3	-0,3
Övrigt	1,7	1,7	0,8	+0,1
Totalt netto	**1,6**	**0,3**	**0,6**	**+0,3**

Serviceenheten redovisade år 2020 ett överskott om 0,3 mnkr mot budget. Överskottet är främst kopplat till verksamheterna reception/växel och vaktmästeri, där personalkostnaderna har varit lägre än budgeterat. Lokalvård och vaktmästeri har två olika delar där vaktmästeriet måste bemanna upp vissa uppdrag och lokalvården har utfört investeringar till nya uppdrag som ännu inte genererat intäkter. Användningen av kommunhusets bilpool har minskat drastiskt under året, vilket kan ses som en effekt av coronapandemin. Tryckeriet har haft sviktande efterfrågan på tryckta produkter under år 2020.

Jämförelsetal service

	2018	2019	2020	Förändring 19-20 i %
Vaktmästarservice, antal timmar	48 480	23 520	23 955	+1,8%
Tryckeriservice, antal kopior	573 000	514 000	281 000	-45,3%

5.2 Gatuenheten

Verksamhetsbeskrivning

Gatu- och väghållning, parkverksamhet samt övrig verksamhet, såsom bidrag till enskild väghållning, underhåll av badplatser, skötsel av kommunens rekreationsskog, m.m. är verksamheter inom gatuenheten. Drift av gator/vägar samt parker utförs av gatuenheten. Viss verksamhet, som inte direkt är gatu- eller parkunderhåll, sköts också av gatuenheten såsom torg, julgranar och flaggning. Verksamheten har även ansvar för båtplatser till fritidsbåtar. Trafikärenden bereds inför politiska beslut. Dessutom utförs trafikmätningar samt inhämtande av grunddata om trafiken. Beslut fattas om vissa tillstånd samt dispenser. Vidare ansvaras för ärenden avseende disposition av allmän plats samt flyttning av fordon. Parkeringsövervakning utförs av extern entreprenör.

Årets verksamhet

Gatuenheten har haft en mycket god samverkan inom den egna verksamheten samt med andra verksamheter och förvaltningar under året i samband med ett projekt att ge invånarna en isbana att åka på under vintersäsong. Den rådande coronapandemin med tillhörande restriktioner medförde att isbanan som iordningställdes inte kunde öppnas och göras tillgänglig för allmänheten.

Det har även utförts en del åtgärder på grund av coronapandemin under året. Delvis för att anpassa verksamheten utefter rådande rekommendationer, delvis för att hjälpa andra verksamheter inom organisationen, främst socialförvaltningen.

Gatuenheten deltar och samverkar med ett antal representanter i ett förvaltningsövergripande team, som arbetar med framtagandet av en dagvattenplan för kommunen. Förslaget förväntas bli klart under 2021 för att sedan tas till politiken för beslut.

En rättsprocess har förekommit under 2020 gällande Dalbobron. Tilldelningen av entreprenör under tidig vår, överklagades till Förvaltningsrätten, vilka i maj, dömde till kommunens fördel. Domen överklagades till högre instans, Kammarrätten, som dömde till den överklagade partens fördel. Domen löd att upphandlingen ska göras om.

Samhällsbyggnadsnämnden hade under året en önskan om att verksamheten presenterade sitt underhållsberg, vilket gjordes inom områdena beläggning, broar och gångtunnlar samt lekplatser.

Gatuenheten sköter kommunens biladministration och under året genomfördes ett arbete med att påvisa kostnader tillsammans med krockskadestatistik och skicka till berörda chefer inom kommunens olika förvaltningar i syfte att försöka sänka kostnaderna för reparationer. 93% av alla fordon och maskiner som används av gatuenheten drivs med fossilfritt bränsle i form av el, gas eller HVO.

Det har funnits en önskan från medarbetare att få information om den egna verksamhetens övriga enheter. För att öka informationsflödet, kommunikationen, förståelsen för andra enheter och kunskapen mellan enheterna har gatuchef och enhetschefer på gatuenheten skrivit var sin del i ett internt utskick, som vi valt att kalla Gatubladet. Med hjälp av Gatubladet har vi kunnat delge och sprida information till varandra om varandras uppdrag. Det har berättats om arbeten som nyss hänt, som pågått eller något som väntats hända inom kort. Fyra utskick har gjorts under 2020 och resultatet ska utvärderas under första kvartalet 2021.

Gatuunderhåll och verkstad

Inom enheten för gatuunderhåll och verkstad finns ansvaret för beläggningsunderhåll, vinterväghållning, barmarksrenhållning, trafikanordningar, trafiksignaler, gatubelysning, dagvattenbrunnar och broar. I Vänersborgs kommun finns det 17,4 mil gator och 12 mil gång- och cykelväg. När det gäller beläggningsunderhåll har de 4 mkr som finns avsatta enligt mål- och resursplanen förbrukats. De mest omfattande asfalteringsarbetena som gjordes under året skedde på Marierovägen, Östra vägen och vid Vargön Alloys rondell samt på gång- och cykelvägar på Onsjö och Torpaområdet.

Gatuenhetens verkstad skiftar däck, vår och höst, på nästan hela kommunens fordonspark. Antalet fordon och däckbyten har under året utökats från cirka 250 till över 300.

Under året har arbetet med att byta ut kommunens gatubelysning till LED-armaturer fortsatt och i år har ca 200 stycket bytts ut. Så nu är 1 200 av kommunens totalt 7 800 armaturer utbytta till LED-armaturer.

Arbete med att implementera ett system för beläggningsunderhåll i verksamheten har pågått under 2020. Systemet är en kvalitetssäkring för framtiden och ska vara ett stöd i beslutsfattandet av vilka gator som är i behov av att läggas om och när. Detta i enlighet med målet att förvalta kommunens tillgångar på ett långsiktigt och ekonomiskt optimalt sätt.

Med kommunens fiberprojekt med avsikt att i kommunens tätorter förse en- och tvåfamiljsfastigheter med internet via fiber, följde en rättsprocess, som nu har sett sitt slut. Det praktiska arbetet startades upp under 2016 och rättprocessen, som startades upp i december 2019, har under 2020 genom dialog och förhandling utmynnat och avslutat med en förlikning.

Park

Parkverksamheten ansvarar för skötsel av kommunens allmänna park- och naturmarksytor, cirka 358 hektar. Där ingår bl.a. renhållning, gräsklippning, lekplatser, blomsterarrangemang, trädvård med mera. Parkverksamheten ansvarar även för kommunens begravningsplats för smådjur, båtplatser och badstränder. Likaså flaggning, fontäner, utsmyckning, julgranar och vinterbelysning.

Kornischbryggan på Sanden, till höger efter Residensbron om man kommer från centrum, har försetts med en båtparkering. Det är en anläggningsplats för besökare som kommer sjövägen med båt. Elnätet på Sanden har förstärkts för att kunna möta framtidens behov med ström till båtplatserna samt belysning. Sandenbryggan har rivits och ersatts med en ny flytbrygga. Bryggan är 170 meter lång och är utrustad med Y-bommar. En båtplatstaxeändring skedde under 2020.

För att öka tillgängligheten på ytterligare en badplats har Sikhalls badplats försetts med en badmatta.

För att utreda om Fredriksberg är en lämplig plats att bada vid har vattenprover tagits under badsäsongen. De visade tjänligt badvatten under hela säsongen.

Under säsongen togs även skötseln av Ursands badplats över av parkenheten. Skötseln vid de kommunala anläggningarna, badplatserna samt parkerna har varit intensivare och mer omfattande i år än vanligt som en effekt av rådande pandemi med covid-19. Människor har uppehållit sig på dessa plaster i större utsträckning,

Parkenheten har jobbat med utsmyckningar i kommunen under året. Påskpynt i form av färgat ris, påskägg och kycklingar, penséer och påskliljor. Vår- och sommarblommor har planterats och även höstfägring. Julgranar har rests och ljussatts. Gågatekrysset försågs med snögubben Olof, bondgårdsrondellen fick extra pepparkaksgubbar och även Vargön försågs med fler tomtar i centrum. Årets sommarblommor blev ett otroligt uppskattat inslag i vår stadsmiljö.

Allégatan i Brålanda fick ny vinterbelysning. Ett resultat av medborgarlöftet att öka tryggheten i Brålanda.

Under året har arbetet fortsatt med att ta fram en lekplatsplan över kommunens lekplatser. Den förväntas bli ett bra stöd i planeringen av lekplatser framöver. Förslaget ska presenteras under 2021 för samhällsbyggnadsnämnden.

Parkenheten har påbörjat ett arbete med att identifiera ytor som man kan ändra skötselintensiteten på. Förutom de ekonomiska fördelarna är en effekt att den biologiska mångfalden ökar när man väljer att gå från finklippta ytor till att klippa dem mindre ofta och få dem mer ängsliknande.

Skog och natur

Vid ingången av år 2020 var det 14 naturvårdare, en snickare, två arbetsledare och en enhetschef anställda på Skog och Natur. Fyra praktikanter har även anställts under året, med hjälp av arbetsförmedlingen via beredskapsavtalet och lönebidrag. Målet finns att varje år få ut någon som går på lönebidrag till den ordinarie arbetsmarknaden och få en annan typ av anställning i eller utanför kommunen. 2020 lyckades inte detta men arbetsmarknaden har inte heller inbjudit till detta. Många digitala möten med arbetsförmedlingen har ägt rum och lyckats förlänga besluten för lönebidragen men med kortare perioder på grund av pandemin med covid-19.

Skog och natur utgör en resurs för övriga delar i kommunen. Det är ett tätt samarbete med parken men även andra delar inom Samhällsbyggnadsförvaltningen och andra förvaltningar. Detta möjliggör att personalen på skog och natur får chans att prova på många olika arbetsuppgifter. Detta är viktigt då skog och natur utgör en inkörsport för personer som står en bit ifrån ordinarie arbetsmarknad.

Vintern 2019/2020 var snöfattig vilket möjliggjorde fler naturvårdsröjningar, trygghetsröjningar och siktröjningar. Även spångbygge på lederna på Halle- och Hunneberg.

Våren och sommaren präglades av mer grönyteskötsel på bland annat parkmark och fornminnesområden med röjsåg, grästrimmer och traktorburen betesputs. Växtsäsongen var lång 2020 vilket inneburit att gräs och sly har behövt slås in i september/oktober. Skog och natur sköter tillsammans med parkenheten, den yttre skötseln på 22 av kommunens skolgårdar. Två uterum för skolverksamhet har byggts i Vargön. I Dalbobergen vid Bastungen har en tillgänglighetsanpassad grillplats anlagts i samarbete med kommunekologerna.

Det är positivt att mer människor rör sig ute under rådande omständigheter, men det har inneburit mer insatser att hålla Vänersborg rent och snyggt, vilket Skog och Natur hjälpt till mycket med på både parkmark och fastighetsmark.

Skogsförvaltningen har ännu inte nått sin fulla potential då skogspolicyn ej är på plats. Dock har åtgärder av mer brådskande karaktär utförts så som nyplantering av cirka 10 000 plantor i egen regi samt cirka 15 hektar ungskogsröjning som utförts av skogsentreprenör. Vintern och våren var lite blåsig så vindfällen togs hand om, både i egen regi och med skogsentreprenörer. Enstaka naturvårdsavverkning och barkborreavverkning skedde under våren/sommaren. En hel del grenar, toppar och ris har körts ihop för flisning.

Gräsklippning och snöskottning görs åt ett 20-tal kunder som har särskilda behov. Detta är en verksamhet som Gatuenheten sköter så länge behovet finns hos innevarande kunder. På sikt avvecklas denna tjänst då inga nya kunder tas in.

Ekonomiskt utfall

Mnkr, netto	Utfall* 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdiff. 2020
Administration m. fl.		7,2	6,4	+2,3
Gatuunderhåll		39,8	35,8	-1,4
Park		10,2	11,8	-1,0
Skog och Natur		2,1	3,0	-0,4
Gatuenheten totalt	**61,3***	**59,3**	**57,0**	**-0,5**

*Endast totala utfallet redovisades detta år

Ekonomisk analys

Gatuenheten redovisar ett underskott mot budget 0,5 mnkr. Överskottet för administration går främst att hänföra till vakanser 1,1 mnkr och intäkter för markupplåtelseavtal utöver normalt då intäkter från 2018 har kunnat debiterats, med ca 0,6 mnkr. Dessa poster har fått väga upp övriga enheters underskott men gör det inte fullt ut. När det gäller gatuunderhåll så bidrar advokatkostnaderna för fiber med ett minus på 0,2 mnkr och en eftersläpande fiberfaktura på 0,8 mnkr kom sent på året. Parkavdelningens underskott kan främst hänföras till en ovanligt lång säsong, ökade kostnader i samband med eldragning på Sanden och mycket extra städning på badstränderna som en följd av Coronapandemin. Skog och natur

redovisar ett underskott på 0,4 mnkr som består av en oväntad semesterlöneskuldsförändring några gamla kostnader på uppdrag som ligger kvar och belastar.

Jämförelsetal

	2018	2019	2020	Förändring 19-20 i %
Kommunala gator, km	200	174	174	-
GC-vägar, km	130	130	120*	-7,69%
Underhållsbeläggning, m^2	40 000	45 000	45 000	-
Parker + naturmark, ha	357	357	358	+0,28%

*Sträckan är uppdaterad 2020 utifrån NVDB, Nationell vägdatabas

5.3 Kostenheten

Verksamhetsbeskrivning

Kostenheten svarar för produktion och distribution av måltider och råvaror till förskolor, grundskolor, daglig verksamhet, vård och omsorg, Kunskapsförbundet Väst och Vänersnäs Montessoriskola. Verksamheten finansieras av intäkter från kund. Avtal upprättas mellan Kostenheten och kund. Kostenheten packar och distribuerar också råvaror till drygt 50 enheter i kommunen.

Året som gått

Kostenheten producerade 1 176 000 portioner till skolor och förskolor under 2020. Kostenheten producerade också 173 000 dagportioner, dvs. frukost, middag och kväll, till Socialförvaltningens enheter samt måltider till eget boende. Totalt blir detta 1 349 000 dagportioner vilket är ca 87 000 färre än budgeterat.

Under 2020 då coronapandemin pågått under större delen av året har kostenheten blivit avsevärt påverkad. Under våren var frånvaron på förskolor och skolor högre än normalt och KFV hade sina elever på distansundervisning under delar av vårterminen och även under sista delen på höstterminen. Socialförvaltningens dagverksamheter ställdes in i vissa delar och inflyttningen i boenden har varit lägre än normalt vilket påverkat kostenhetens produktion och intäkter.

Som en del i klimatarbetet serverar kostenheten dagligen ett vegetariskt alternativ på skolrestaurangerna. Matsedeln har också klimatanpassats där nötköttet ibland är utbytt mot exempelvis kyckling som är bättre ur klimathänseende. I lämpliga recept har mängden kött minskats och ersatts av grönsaker.

Kostenheten verkar för att öka andelen livsmedel från lokala leverantörer. Livsmedelsupphandlingen medger att man i mindre omfattning har möjlighet att handla lokalt utanför avtalet. På ”måltidens dag” den 15 oktober serverades potatis och köttfärsgratäng på skolorna med köttfärs från Gröna gårdar, som har naturbetande djur. Samma dag serverades lammfärsbiffar, tillagade på lammfärs från Högens fårgård, på Sörbygården i Brålanda och Ringhem i Frändefors. I början av november tillagade Lindgårdens kök lammfärsbiffar som serverades till gästerna inom Lindgårdens område.

Under 2020 gick startskottet för byggnation av Odenköket. Köket, som blir ca 2 700 kvadratmeter stort, står sydväst om Torpaskolan. Köket ersätter Torpaskolans kök samt Lindgårdens kök som kommer att

läggas ned när det nya köket är klart. Här kommer produceras måltider till delar av kommunens skolor, några förskolor samt äldreomsorg. Köket kommer att vara utformat med separerade lokaler för produktion av allergikost. Kapaciteten beräknas bli ca 4600 måltider per dag. Ett nytt modernt kök innebär effektivisering och förbättrad arbetsmiljö för kommunens kostpersonal. Köket kommer även inrymma en matsalsdel med servering för eleverna på Torpaskolan.

För att kvalitetssäkra måltiderna och kontrollera näringsvärdet använder kostenheten kostplaneringsprogrammet Mashie. Under året har en arbetsgrupp arbetat vidare för att kvalitetsutveckla verksamheten och effektivisera processerna för måltider. Ett arbete pågår också att förarbeta processerna inför uppstart av Odenköket.

En e-tjänst för beställning av specialkoster till förskola, skola och gymnasium. Den testkördes inför sommarskolan 2020. Beräknas börja användas fullt ut under början av 2021.

Under året har även köket på Blåsuts förskola har byggts om och uppgraderats från mottagningskök till produktionskök.

Vänersborgs kommun är medlemmar i Skolmatsakademin, SMAK. SMAK är ett nätverk inom Västra Götalandsregionen för att öka medvetenheten och kunskapen om måltiden hos elever, personal, föräldrar m.fl. Medlemskap anmäls för två år i taget. Lokala styrgruppen i Vänersborg träffades vid 4 tillfällen under året. Lokala styrgruppen består av tre enhetschefer inom Kostenheten, en rektor, en förskolechef, ordförande i BUN, kostchef och sammankallande är Kostenhetens utvecklingsledare.

I syftet att stärka samarbetet och verka för goda relationer mellan Barn-och utbildningsförvaltningen och Samhällsbyggnadsförvaltningens kostenhet har dialogmöten hållits under hösten 2019 och januari 2020. Förvaltningscheferna har varit sammankallande där verksamhetscheferna, enhetschefer inom kostenheten och kostenhetens utvecklingsledare deltagit.

För att belysa måltidsfrågor inom förskolorna finns en nätverksgrupp. Representanter i forumet är två förskolerektorer, två enhetschefer inom kostenheten och verksamhetscheferna för förskolorna och kostenheten. Gruppen träffas fyra gånger per år.

Kostenheten har över 440 följare på enhetens Instagram-konto och är ett bra forum för att presentera och visa verksamheten för allmänheten.

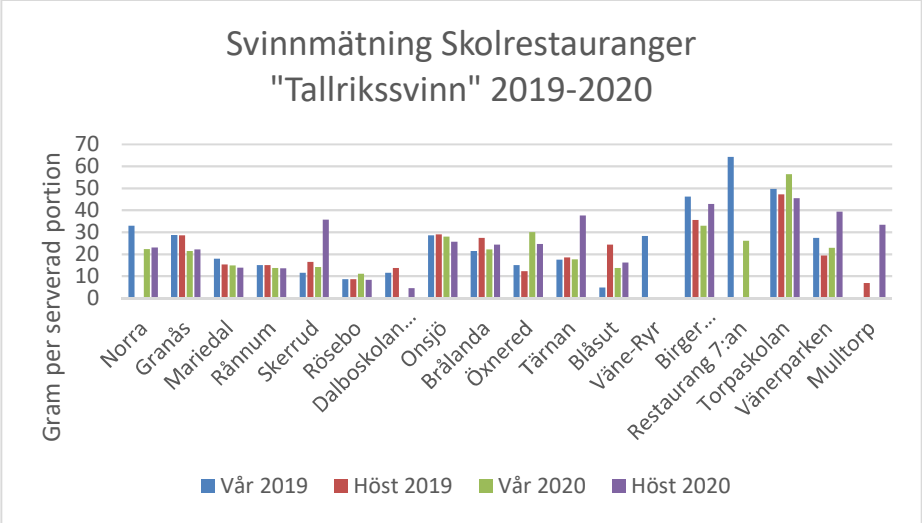
Specialkoster inom skolor o förskolor

1322 (25%) av 5300 inskrivna elever i grundskolor och gymnasiet har en avvikande kost. Antalet avvikelser är 1 692. Utav dessa är 592 (621) allergi- o intoleranskoster, 360 (311) vegetarianer och 592 (432) minus fläsk. Siffrorna inom parentes är från 2019. Då vegetarisk kost finns som ett val varje dag är värdena för vegetarisk kost och minus fläsk osäkra då man inte behöver göra beställning på det i skolrestaurangen. De senaste åren har en ny kategori specialkost blivit allt mer vanlig och det är så kallad behovskost för elever med selektiva ätstörningar(SÄ) och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). I Vänersborg har vi 75 elever som har behovskost.

Inom förskolorna har 483 barn någon form av avvikande kost av de 1490 inskrivna barnen. De största grupperna är minus fläskkött, vegetarisk kost, minus nötkött, minus mjölk, minus laktos och minus gluten. 14 barn har behovskost inom förskolorna.

Matsvinn

Matsvinnet mättes under två perioder på skolorna, en på våren och en på hösten. Svinnet har delats upp och mätts i tallrikssvinn och svinn från köket. Tallrikssvinnet var i genomsnitt 26 gram per serverad portion och svinnet från köket var i genomsnitt 25 gram per serverad portion. Kostenheten arbetar för att minska svinnet både genom att uppmärksamma resultaten för eleverna och kostpersonalen. Ett arbete med detaljerade portionsbeställningar har gett ett positivt resultat i minskat svinn i mottagningsköken. Ett viktigt arbete både ur ekonomisk och miljösynpunkt. I tabellen nedan redovisas tallrikssvinnet för 2020 och som jämförelse finns även resultatet för 2019.



Utbildning och utveckling

Under året har personalen getts utbildning under studiedagar mestadels förlagda till lov. Exempel på aktiviteter där hela eller delar av kostenhetens personal deltagit i är bland annat Miljöprogram 2030, specialkost- och födoämnesallergier, hygienutbildning samt utbildning i hållbara vegetariska måltider.

Ekonomiskt utfall

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdifferens 2020
Kostenheten netto	2,5	1,8	0,2	0,0

Jämförelsetal

Antal måltider	2018	2019	2020	Förändring 19/20%
Måltider förskolor	299 644	321 086	312 757	-2,6%
Måltider skolor	955 395	951 508	863 290	-9,3%
Äldreomsorg + OoF + IFO	184973	184 440	172 841	-6,3%
Serverade portioner	**1440 012**	**1 457 034**	**1 348 888**	**-7,4%**

Ekonomisk analys

Verksamhetens omslutning under året var 89 897 tkr.

Verksamheten redovisade år 2020 ett resultat i paritet med budget. Utfallet blev bättre än prognosen i delårsbokslut 2, som visade på ett underskott med 1 mnkr. Avvikelsen från prognosen beror delvis på att ett underskott beräknades för socialförvaltningen på 1,3 mnkr, vilket stannade på 0,8 mnkr. Däremot ökade det beräknade underskottet för måltider till barn- och utbildningsförvaltningen från 430 tkr till 583 tkr.

Under 2020 har kostenheten fått extra sjuklönebidrag på ca 1 mnkr som staten har betalat för höjd sjukfrånvaro utifrån restriktioner för coronapandemin, vilket bidrog till att resultatet hamnade i balans mot budget.

Kostenheten ansöker årligen om skolmjölksstöd hos Jordbruksverket stödet ansöks per läsår. 2020 betalades stödet för 2018/2019 ut i januari och i december kom stödet för 2019/2020 vilket innebär ett överskott på 312 tkr mot budgeterat.

5.4 Kretslopp & Vatten

Verksamhetsbeskrivning

Vänersborgs Kretslopp & Vatten är två balansräkningsenheter som organisatoriskt samlar VA- och renhållningskollektivets kunder i en verksamhet. Verksamheten omfattar produktion och distribution av rent vatten samt avledning av avloppsvatten till den nivå som myndigheterna har fastställt. Den omfattar även omhändertagande av hushållsavfall, latrin och återvinningsbart material. Återvinningen sker på uppdrag av producenternas materialbolag.

Vänersborgs Kretslopp & Vatten startade 2010 utbyggnaden av VA-ledningar från Vänersborg och utmed Vänerns kust. I och med utbyggnaden av VA-ledningar ges bättre förutsättningar för utökad bebyggelse utmed Vänerkusten. T.ex. kan fritidsboende omvandlas till permanentboende, dåliga avloppslösningar kan ersättas med kommunalt spillvatten och vatten från egna brunnar kan ersättas med kommunalt vatten. I VA-utbyggnaden ingår också att skapa en trygg vattenförsörjning för Vänersborgs kommun och dess invånare.

Va-verksamheten

Kretslopp och Vatten sköter vattenförsörjning och avloppshantering inom kommunens tätorter. Ca 32 000 personer är anslutna till det kommunala VA-ledningsnätet.

Produktionen av dricksvatten till Vänersborg, Båberg, Grunnebo, Väne-Ryr samt 55 % av Vargön sker vid vattenverket Skräcklan (ytvatten) i Vänersborg. Vattenverket Hästevadet (grundvatten) i Vargön levererar resterande 45 % av vattenbehovet i Vargön. För att säkerställa vattentillgången till samtliga abonnenter i ovanstående tätorter finns två högreservoarer och sju tryckstegringsstationer.

Avloppsvattnet från Vänersborg och Vargön renas vid avloppsreningsverket Holmängen i Vänersborg. För transport av avloppsvattnet till Holmängens avloppsreningsverk finns 36 avloppspumpstationer. Vatten- och avloppsförsörjningen i Hol sker genom avtal med Trollhättans kommun. Trollhättan levererar dricksvatten samt tar emot avloppsvatten vid kommungränsen. Ledningsnätet tillhör Vänersborg och här finns ytterligare en avloppspumpstation.

VA-försörjningen i Brålanda och Frändefors sköts via de två vattenverken i Rörvik (ytvatten) och Källeberg (grundvatten), två högreservoarer, 21 avloppspumpstationer och ett avloppsreningsverk. Dricksvatten för Frändefors fås i huvudsak från Brålanda men kan vid behov numera erhållas från vattenverket Skräcklan. Avloppsvattnet pumpas till Brålanda avloppsreningsverk.

Avloppsverkets laboratorium har efter den årliga tillsynen från SWEDAC erhållit fortsatt ackreditering som kontrollorgan.

Året som gått

Till Kretslopp och Vatten hör även ledningsnätet, dess totala längd är idag ca 55 mil ledningar. Under första delen av året har höga driftkostnader orsakats av akuta vattenläckor främst i de centrala delarna av Vänersborg. Under året har saneringsinsatser gjorts på ledningsnätet i detta område. Andelen odebiterat vatten 2020 var 33,5 %. Under året inträffade 24 st vattenläckor som åtgärdats. Mest omfattande var en vattenläcka på Östra vägen, där kostnaderna för att åtgärda vattenläckan uppgick till 200 000 kr.

Holmängens avloppsreningsverk fick ett nytt tillstånd vid årsskiftet. Detta tillstånd tillät inte längre mellanlagring av slam på slamplattan. Det lagrade slammet fick forslas bort och det resulterade i höga transport och tippavgifter för 2020.

Projekt säkerhetsarbete i enlighet med NIS-direktivet pågår och avser åtgärder för att kunna producera dricksvatten och säkerställa information enligt NIS-lagstiftningen.

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budget-diff. 2020
Verksamhetens intäkter	55,5	59,3	63,8	+3,1
Verksamhetens kostnader	43,3	43,8	47,3	-6,9
Avskrivningar	12,3	13,5	14,2	-0,4
Netto	**-0,1**	**2,0**	**2,3**	**-4,2**
Räntenetto	-5.0	-6,0	-6,1	0,4
Årets resultat	**-5,1**	**-4,0**	**-3,8**	**-3,8**

Balansräkning

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Anläggningstillgångar	508,5	514,0	492,6
Omsättningstillgångar	7,6	10,3	33,1
Summa tillgångar	516,1	524,3	525,7
Årets resultat	-0,3*	-4,0	-3,8
Långfristiga skulder	378,9	524,3	527,6
Kortfristiga skulder	137,5	4,0	1,9
Summa skulder och EK	**516,1**	**524,3**	**525,7**

* Förändring eget kapital

Ekonomisk analys

Intäkterna från vatten och avloppsförsäljning ökade under 2020. År 2020 höjdes brukningstaxan med 10 % och anläggningstaxan med 5 % i förhållande till föregående år. Fler abonnenter har anslutits i och med den kommunala VA-utbyggnaden. Under 2020 anslöts 73 st nya fastigheter varav 2 st är samfälligheter.

Årets resultat är ett underskott med 3,8 Mkr. Under året har den långfristiga skulden amorterats med 6,6 mnkr och snitträntan för 2020 blev 1,25 %. Under 2020 ökade räntekostnaderna med 0,1 mnkr och avskrivningskostnaderna ökade med 0,7 mnkr i förhållande till 2019.

VA-verksamheten har haft större kostnader än beräknat då Holmängens avloppsreningsverk fått ett nytt tillstånd som inte längre tillåter mellanlagring av slam på slamplattan. Det lagrade slammet fick forslas bort och det resulterade i höga transport och tippavgifter för 2020. Maskinellutrustning i verken och pumpstationerna har medfört högre kostnader än normalt. Driftkostnader på ledningsnätet orsakade av akuta vattenläckor har varit fortsatt höga.

Jämförelsetal

	2018	2018	2020	Förändr. 19-20 i %
Debiterad kvantitet renvatten, 1000-tal m^3	2 348	2320	2333	+0,6%
Odebiterat vatten % (prel)	35	35	33,7	-3,7%
Debiterad kvantitet spillvatten, 1000-tal m^3	2 264	2165	2181	+0,7%
Verklig renad spillvattenmängd, 1000-tal m^3	6 056	6695	7017	+4,8%

Taxan för 2020 (inkl. moms)

Rörlig avgift renvatten	8,31 kr/m^3
Rörlig avgift avlopp	12,45 kr/m^3
Summa	**20,76 kr/m^3**

Renhållningsverksamheten

Kretslopp och Vatten, Renhållningsverket ansvarar för insamling av hushållsavfall och slamsugning av avloppsbrunnar samt fungerar som entreprenör vad avser insamling av visst återvinningsbart material. Det finns 26 återvinningsstationer utplacerade inom kommunen. Miljöstationer finns i Brålanda, Vänersborg samt Vargön. Återvinningscentralen är placerad på Holmängen i Vänersborg.

Året som gått

I september invigdes Torpa kretsloppspark av Samhällsbyggnadsnämnden. Kretsloppsparken är en modern återvinningscentral med ett återbruk där vi samarbetar med Röda korset. Renhållningen har även flyttat all sin personal hit för att kunna samordna resurserna.

Servicen och information till våra kommuninvånare, en applikation som heter Kretslopp & Vatten, här kan man få information om avfallshantering, sortering samt nyheter mm. Genom att registrera sin fastighetsadress i applikationen kan man även få information om vilket datum nästa tömning av sopor och trädgårdsavfall sker för fastigheten, även hemsidan har utvecklats under året

Arbetet med en ny avfallsplan är slutfört men återstår beslut från kommunfullmäktige.

Renhållningen har investerat i en sopbil under året.

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdiffe-rens 2020
Verksamhetens intäkter	28,1	30,4	32,0	+0,8
Verksamhetens kostnader	26,6	28,2	28,3	-0,6
Avskrivningar	2,1	2,1	3,4	-0,5
Netto	**-0,6**	**-0,1**	**-0,3**	**-0,3**
Räntenetto	0,0	0,1	0,4	+0,1
Årets resultat	**-0,6**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**

Balansräkning

Mnkr	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Anläggningstillgångar	11,5	41,6	61,2
Omsättningstillgångar	1,1	0,7	1,8
Summa tillgångar	**12,6**	**42,3**	**63,0**
Skuld till RH-kollektiv	1,9	1,9	1,7
Långfristiga skulder	0,0	0,0	0,0
Kortfristiga skulder	10,7	40,4	61,3
Summa skulder och EK	**12,6**	**42,3**	**63,0**

Ekonomisk analys

Inför 2020 höjdes renhållningstaxorna med 6 %. Under året påfördes en ny avfallsskatt för brännbart avfall med 75 kr/ton vilket inte var budgeterat. Årets resultat är ett underskott med 0,1 mnkr.

Renhållningsverket räknade med ett underskott på 0,3 mnkr baserat på inkomna mängder avfall första halvåret 2020. I prognosen förutsattes det vara lika stora insamlade mängder avfall även under hösten, men det uteblev och därför blev underskottet mindre än beräknat.

Jämförelsetal

Jämförelsetal Ton	2018	2019	2020	Förändr. 19-20 i %
Hushållsavfall	7 199	7 072	7 329	+3,6%
Papper	*	*		
Glas	*	*		
Kartong och wellpapp	*	*		
Plastförpackningar	*	*		

* Entreprenörskapet har upphört.

5.5 Tekniska

Verksamhetsbeskrivning

Tekniska utreder, projekterar och kostnadsberäknar anläggningsarbeten för bl.a. gator, VA-ledningar, gång- och cykelvägar och parker. Enheten utför, i egen regi, en stor del av de nyanläggningsarbeten som rör gator, vägar och ledningsnät. Tekniska ansvar även för VA-driften. Utöver det ansvarar enheten bl.a. för upphandling, byggledning och kontroll av anläggningsarbeten. Medverkan sker också vid planarbete och vid genomförande av beslutade åtgärder. På uppdrag av Vänersborgs Kretslopp & Vatten påbörjade man år 2010 utbyggnaden av VA-ledningar från Vänersborg och utmed Vänerns kust. I och med utbyggnaden av VA-ledningar ges bättre förutsättningar för utökad bebyggelse utmed Vänerkusten. Pågående projekt just nu är utbyggnaden av VA längst Vänersnäs.

Året som gått

Några av de större beslutade investeringarna som tekniska har arbetat med under året är fortsatt arbete med exploateringen av Skaven/Öxnered där tekniska har projekterat och utfört mark och va-arbeten.
Exploatering på östra Mariedal har pågått under året och kommer att slutföras under 2021.
Ny cirkulationsplats vid Nabbensberg har projekterats och byggts av Tekniska under året.
Huvudvattenledningen till vattentornet har bytts byts ut på en sträcka 600 m. och i samband med det har det färdigställts en cykelväg från Ängsgatan utmed Repslagarvägen till Holmängens industriområde.
En gc-tunnel på Holmängen har färdigställts där anslutningar är projekterade och byggda av Tekniska.
Området mellan Gropbrovägen och Mariedalsskolan har till stora delar VA-sanerats.
Tekniska har fortsattt arbetena med VA-Vänersnäs. Det är ett projekt som beräknas pågå under ytterligare 7 år.

Ekonomiskt utfall

Mnkr, netto	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Budgetdifferens 2020
Projektering	0,9	1,2	1,6	-0,3
Nyanläggning	0,3	-0,1	-0,1	+0,8
Totalt netto	**1,2**	**1,1**	**1,5**	**+0,5**

Ekonomisk analys

Tekniska resulterade I ett överskott mot budget år 2020, 0,5 mnkr. Överskottet är hänförligt till produktionsavdelningen och beror på att nyanläggning varit fulltecknade under hela året. På grund av det radande läget med coronapandemin har det förekommit lägre verksamhetskostnader mot vad som budgeterades under året. Exempelvis har få externa utbildningar och konferenser förekommit.

5.1 Investeringar

Investeringar, mnkr	Investeringsplan 2020	Utfall 2020	Budgetdifferens 2020
Nämnd/adm	0,0	0,0	0,0
Gatuenheten/tekniska	58,8	29,2	+29,6
Fastighetsenheten	387,8	192,0	+195,8
Service/kostenheter	2,4	1,3	+1,1
VA-verksamhet	127,3	31,6	+95,7
Renhållningsverksamhet	23,0	23,3	-0,3
Exploatering	64,9	44,6	+20,3
Netto	**664,2**	**322,0**	**+342,2**

Totalt har samhällsbyggnadsnämnden investerat för 322,0 mnkr år 2020. Trots att det är en hög investeringsnivå i jämförelse med tidigare år uppgår det knappt till hälften av den totala investeringsplanen för år 2020, 664,2 mnkr. Legala processer som upphandlingar, detaljplan och bygglov kan överklagas

och kan ibland fördröja projekten under mycket lång tid. Miljömässiga hinder och verksamhetsmässiga önskemål om förändringar kan uppstå.

Information och överläggning om investering- och exploateringsbudget har skett i samband med presidieöverläggning med kommunstyrelsens arbetsutskott om investerings- och exploateringsbudget i december 2020. En utmaning framåt blir att aktivt arbeta med planering och uppföljning med de faktorer som kan påverkas internt för att minska differenser som uppstår mot investeringsplanen.

Gatuenheten/tekniska

Gatuenheten/tekniska har ett totalt utfall om 29,2 mnkr för år 2020. Inom gatuenheten har beläggningsunderhåll med motsvarande 3,9 mnkr och gatuarbete i samband med va-sanering inklusive toppbeläggning, 3,9 mnkr, utförts under året.

Projekt för trygghetsbelysningen i Brålanda färdigställdes 0,7 mnkr. Ett antal trygghetsskapande åtgärder med bl.a. belysning har genomförts i Brålanda. I och runt gångtunneln vid skolan har det röjts och installerats belysning. Vinterbelysning längs Allégatan liksom belysning vid järnvägsstationen har kompletterats. Ytterligare belysningsåtgärder har gjorts i centrumparken där det numera är tätare mellan stolparna och ny armatur på plats. Belysning har också installerats på och bakom scenen liksom på lekplatsen. Utöver detta har det inhandlats nya ledarmaturer för kommande byten utmed gång- och cykelvägar. För att öka attraktionskraften i Vänersborgs centrum och utveckla stadskärnan har vi inhandlat både året-runt- och vinterbelysning till Köpmansgränd/Apotekargränd.

Gång- och cykelväg vid Önafors-Brinketorp och utmed Stationsvägen färdigställdes under året, 1,0 mnkr. Tillgängligheten för rekreation förbättras från nya bostadsområdet liksom möjligheten att via cykel och gång ta sig runt den ö som Vänersborg är byggd på. Gång- och cykelvägen vid Repslagarvägen, Sandmarksvägen är i slutskedet men färdigställdes inte helt under året och belastar utfallet med 2,2 mnkr. Det gäller även rondellen vid Nabbensberg som inte blev helt färdigställd under året och utfall uppgår till 6,3 mnkr. Denna är i bruk men bl.a. utsmyckning i rondellen och återställning runt densamma slutföres våren 2021.

Transportmedel/maskiner inklusive krisberedskapstank har köpts in för 2,8 mnkr.

Exempel på diverse trafikbefrämjande åtgärder år 2020 är installation av ett antal farthinder. Valhallavägen och Granåsvägen i Vargön samt Krypetorpsvägen, Agnesborgsvägen och Marierovägen vid vattentornet i Vänersborg. Längs Öxneredsvägen har förhöjda överfarter skapats på gång- och cykelväg för ökad trafiksäkerhet liksom en förhöjd överfart bakom Kvantum över Vassbottenleden. En överfart har även gjorts vid Bondgårdsrondellen för att underlätta för gång- och cykeltrafikanter att ta sig från Landerivägens nya bostadsområde till Kilgatans handelsområde. En gång- och cykelväg i Brålanda har också asfalterats mellan Industrigatan och Rosengatan.

För att möta behovet av fler parkeringsplatser i centrum har antalet platser på torget utökats. Ett antal platser har också skapats på Östergatans västra sida mellan Södergatan och Gasverksgatan liksom på Vallgatan vid ”brödrosten”, här genom att flytta bussfickan till andra sidan. En extra plats har även skapats på Kungsgatan i hörnet mot Kyrkogatan. Totalt sett ett 40-tal parkeringsplatser extra.
Vidare har Gatuenheten iordningställt ett antal parkeringsplatser för husbilar på Sanden, Fisktorget och Sjövallen för att öka tillgängligheten till centrum och näringslivet.

Centrumparkens lekplats i Brålanda har blivit renoverad. Den har fått nya lekredskap, ny ledbelysning och är tillgänglighetsanpassad. På Onsjö har det byggts ett nytt utegym i anslutning till Åbons lekplats. Båda dessa kommer att invigas våren 2021.

Fastighetsenheten
Inom fastighetsenheten har byggnation av ett antal större projekt utförts under året, främst åt barn- och utbildningsnämnden. Det totala utfallet blev 192,0 mnkr. Större projekt som har pågått under 2020 är Öxnereds skola med ett utfall på totalt 56,5 mnkr, Multikök Oden, 31,1 mnkr. Idrottshall Frigg 30,5 mnkr, Idrottsgatan 7, 24,7 mnkr, Ishall omklädningsrum 11,2 mnkr, samt kommunhuset 6,6 mnkr.

Fastighetsenheten redovisade ett överskott mot budget vid årets slut som uppgick till 195,8 mnkr. Överskottet är främst kopplat till Öxnereds skola med en avvikelse om 68,6 mnkr. Därefter Multikök Oden med en avvikelse om 45,4 mnkr, samt Idrottsgatan 7 med en avvikelse om 33,1 mnkr. Avvikelsen för Öxnereds skola beror till stor del att budgeten inte har reviderats mot betalplanen där kostnader för projektet är förskjutna. Multikök Oden har försenats och projektet planeras att färdigställas under nästkommande år. Idrottsgatan 7 har färdigställts under året och har resulterat i ett överskott mot årets budget. Ishallen omklädningsrum resulterade i ett underskott mot budget om 4,6 mnkr. Fel på grundkonstruktionen för projektet i kombination med ytterligare komplikationer har lett till ökade kostnader. Projekten håller till stor del angivna budgetar men står inför utmaningar när ombyggnationer utförs på undermåligt uppförda byggnader. Här blir projekten som regel dyrare än planerat.

Kost/service

Under året har kosten investerat för totalt 0,5 mnkr. Investeringarna har bestått i bl.a. inköp av värmeskåp/transportskåp för både komplettering och utbyte av gamla utrangerade, utbyte av serveringsdisk och blandningsmaskin. Marierovägens förskola har uppgraderats med en kombiugn för att bli ett mer flexibelt kök.

Investeringarna är arbetsmiljöförbättrande åtgärder samt för kvalitetsförbättring i produktionen. Anpassningar för att möta kundernas önskemål har medfört en del investeringar.

Kretslopp och Vatten

Va-verksamheten redovisade ett totalt utfall om 31,5 mnkr vid årets slut. Inom Va-verksamheten har de större projekten under året haft totalt utfall enligt följande: Va Vänersnäs, 5,0 mnkr, ombyggnation va- och avloppsverk, 3,0 mnkr, Va-sanering enligt Blåplan, 1,0 mnkr, Blåplan Vänersnäs 3,8 mnkr, tryckledning Dalbobron, 4,4 mnkr, och Holmängens avloppsreningsverk,1,4 mnkr. Va Fridhemsorådet färdigställdes under året och årets utfall för projektet uppgick till 10,6 mnkr.

Arbete med Va-saneringar har under 2020 skett på Fridhemsområdet bestående av 10 olika gator. Nya ledningar har förlagts på Sanden och ny huvudledning för vatten har byggts mellan Änggatan och Marieros vattentorn.

Vad gäller ombyggnad på vatten- och avloppsreningsverk har klordioxidanläggningen på Skräcklans vattenverk bytts ut och renovering av ett sandfilter har genomförts under år 2020. Brålandas avloppsreningsverk har fått en ny slamskrapa och en ny polymerhantering. Taket på avloppsverket Holmängen är utbytt. På avloppsverket Holmängen har det utförts redundanta säkerhetsåtgärder. Renoveringarna ryms inom budget.

Va-verksamheten har under året drabbats av en del förseningar av olika skäl, och redovisade vid årets slut ett överskott mot budget om 95,7 mnkr. Avvikelsen från budget för Va-verksamheten är främst hänförligt till tre projekt: Va Vänersnäs 55,0 mnkr, Rörvik Vattenverk 29,7 mnkr samt Blåplan Vänersnäs,10,3 mnkr. Orsaken till försening av Va Vänersnäs samt Blåplan Vänersnäs är sammantaget att coronapandemin har bidragit till förseningar och markförhandlingar har dragit ut på tiden. Rörvik Vattenverk är försenat på grund av att säkerhetsskyddad upphandling inte har kunnat genomföras under året.

Vad avser renhållningsverket uppgick det totala utfallet för 2020 till 23,3 mnkr och 20,8 mnkr av utfallet hör till kretsloppsparken. Resterande hör till fordon och maskiner. Renhållningsverket har investerat i en ny sopbil under år 2020.

Exploatering

Exploateringsverksamhetens utfall uppgick till totalt 44,6 mnkr år 2020. Inom exploateringsverksamheten avser 23,4 mnkr bostadsområdet Östra Mariedal. Bostäder Öxnered/Skaven har ett totalt utfall om 2,8 mnkr och projektet Holmängen tunnel har ett utfall om 11,4 mnkr. Exploateringsområdet Östra Mariedal har till stor del gjorts klar och tomter har förberetts för försäljning. Projekt Öxnered/Skaven har varit försenat då på grund av överklagad detaljplan som vann laga kraft i december 2020.

Arbete med Holmängen Bostäder etapp 2 har pågått under år 2020. Här återstår asfaltsarbete, lekplats, dagvattenledning och eventuellt en justering av byggt dagvatten. Man har avvaktat med asfaltsarbete tills husen är på plats för att undvika att förstöra nylagd gata med tunga transporter.

2021-03-02 Dnr: KS 2021/3

Handläggare
Kerstin Rosendahl
kerstin.rosendahl@vanersborg.se
0521-72 24 46

Mottagare
Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar godkänna bokslut och årsredovisning för år 2020

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2020-10-07 om anvisningar för boksluts- och årsredovisningsarbetet för 2020. Ekonomikontoret har i separat handling upprättat förslag till Årsredovisning 2020

Beredning

Ärendet har beretts av ekonomikontoret inför kommunstyrelsens möte. Beslut fattas av Kommunfullmäktige.

Thomas Sannemalm	Kerstin Rosendahl
Ekonomichef	Redovisningschef

Bilagor

- Förslag till Årsredovisning 2020

Sändlista

Ekonomikontoret



Årsredovisning 2020
Vänersborgs kommun

Innehållsförteckning

1. Inledning
   - 1.1. Kommunstyrelsens ordförande 2
2. Förvaltningsberättelsen
   - 2.1. Översikt över verksamhetens utveckling 3
   - 2.2. Den kommunala koncernen 4
   - 2.3. Viktiga förhållanden för ekonomisk ställning 5
   - 2.4. Händelser av väsentlig betydelse 8
   - 2.5. Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten 9
   - 2.6. God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning 11
   - 2.7. Balanskravsresultat 22
   - 2.8. Förväntad utveckling 22
   - 2.9. Väsentliga personalförhållanden 23
3. Finansiella rapporter
   - 3.1. Resultaträkning och kassaflödesanalys 25
   - 3.2. Balansräkning 26
   - 3.3. Noter 27
   - 3.4. Drift- och investeringsredovisning 34
   - 3.5. Jämförelsetal 38
4. Nämnderna
   - 4.1. Kommunfullmäktige och valnämnden 39
   - 4.2. Revisionen 40
   - 4.3. Barn- och utbildningsnämnden 41
   - 4.4. Byggnadsnämnden 45
   - 4.5. Kommunstyrelsen 47
   - 4.6. Kultur- och fritidsnämnden 51
   - 4.7. Miljö- och hälsoskyddsnämnden 55
   - 4.8. Samhällsbyggnadsnämnden 57
   - 4.9. Socialnämnden 62
   - 4.10. Överförmyndarnämnden 68
5. Miljö- och välfärdsredovisning 69
6. Bolagen
   - 6.1. AB Vänersborgsbostäder 73
   - 6.2. Fastighets AB Vänersborg 75
   - 6.3. Kunskapsförbundet Väst 77
   - 6.4. Hunneberg Kungajakt och Viltmuseum AB 79
   - 6.5. Vattenpalatset Vänerparken AB 81
   - 6.6. Nätakteibolaget Biogas i Brålanda AB 82
   - 6.7. Norra Älvsborgsräddningstjänstförbund 83
   - 6.8. Fyrstads Flygplats AB 85

Kommunstyrelsen ordförande

År 2020 kommer vi att komma ihåg som det år då Coronapandemin spred sig som en löpeld över hela världen, vår kommun har inte varit något undantag. Vi hamnade då i ett läge där vi följde Folkhälsomyndighetens presskonferenser varje dag och organiserade vår verksamhet utifrån de rekommendationer som Regering och Folkhälsomyndigheten gick ut med. Det innebar att kommunen gick upp i stabsläge den 11 mars där vi också utökade staben med stödfunktioner kring kommunikation, samhällsstöd juridik och näringsliv. Detta gjordes för att så långt som möjligt vara ett stöd för vår kommunala verksamhet men inte minst vara ett stöd för föreningar, näringsliv och alla invånare i Vänersborgs kommun. I början av september hade pandemin minskat i omfattning så att vi kunde gå tillbaka till ett mer normalt läge. Senare på hösten så tog det fart igen och det kom en andra våg som gjorde att vi fick gå tillbaks till stabsläge igen.

Året som gått kommer vi också komma ihåg som det år då vi verkligen fick lära oss att hålla avstånd, tvätta händerna och stanna hemma om vi är sjuka. När vi inte har fått träffas fysiskt så har detta också medfört en otrolig utveckling på kort tid när det gäller digitala möten. Ambitionen har hela tiden varit att vi inte ska ställa in utan vi ska så långt det är möjligt ställa om.

Ur en mycket besvärlig situation så föds det väldigt mycket kreativitet. Vi hittar nya vägar för att göra svåra problem till utmaningar för att vi ska få vardagen att ändå fungera någorlunda. Viljan att hjälpas åt och att samarbeta tillsammans har varit mycket stor under året.

Trots den svåra situation vi befinner oss i så finns det fortfarande en stor framtidstro och det händer ganska mycket i vår kommun.

Det byggs fortfarande mycket bostäder vilket tyder på att vi är attraktiva som kommun.

Investeringsnivån har under året legat på en rekordnivå beroende på att vi har flera stora projekt på gång samtidigt så som Öxnereds skola, multiköket på torpa, Idrottsgatan 7 med mera. Investeringsnivån kommer att vara väldigt hög dom kommande åren också med ny skola på Holmängen, utbyggnad och nybyggnad av förskolor, renovering av broar och kajer och stora VA investeringar.

Med hjälp av tillfälligt ekonomiskt stöd från staten och hårt arbete från anställda och förtroendevalda, kan vi för 2020 redovisa ett starkt bokslutsresultat. Detta ger oss bättre förutsättningar att klara framtida ekonomiska utmaningar i form av höga planerade investeringsnivåer och en osäker utveckling av skatteintäkterna.



Samrådsgruppen för hållbar utveckling och miljö har jobbat vidare med dom globala målen i Agenda 2030 och hur vi ska koppla dom till våra sex inriktningsmål som gäller från 2021.

Styrgruppen för strategisk samhällsplanering har också jobbat vidare med att få fram en bild av hur vår kommun kan se ut 2040 så att vi redan nu kan planera långsiktigt.

Tack vare ett fantastiskt arbete under pandemin så har vi utvecklat samarbetet med civilsamhället.

Jag vill tacka alla medarbetare i våra verksamheter för den fantastiska viljan att anpassa och ställa om arbetet utifrån dom restriktioner som varit under året och ändå kunna utföra ett väldigt bra arbete.

Jag vill också tacka våra frivilligorganisationer, föreningar och näringsliv för att ni ihop med kommunens medarbetare verkligen har knutit näven i fickan för att vi ska klara av den situation vi har och skapa förutsättningar att förverkliga vår vision

Attraktiv och hållbar i alla delar hela livet.

Benny Augustsson
Kommunstyrelsens ordförande

Översikt över verksamhetens utveckling

Avsnittet avser att skapa en bild över utvecklingen de senaste fem åren. Dels för den kommunala kommunkoncernen dels för kommunen.

Både kommunens och koncernens redovisade resultat är positiva och betydligt högre än tidigare år. De stora överskotten beror till stor del på ökade statsbidrag och statliga kompensationer till följd av coronapandemin.

Det sammanställda resultatet för koncernen uppgick till 179 mnkr vilket är 130 mnkr högre än föregående år. Koncernens investeringar uppgick till 481 mnkr vilket är en minskning jämfört med föregående år.

Kommunens resultat uppgick till 161 mnkr vilket är det högsta någonsin. Resultatet är 124 mnkr högre än 2019 och 129 mnkr högre än budgeterat. Nämnderna redovisade ett sammantaget överskott om 27 mnkr mot budget.

Kommunens investeringar uppgår till 342 mnkr och är 97 mnkr högre än föregående år. Kommunens investeringsnivå har bara varit högre en gång tidigare. Utvecklingen de senaste åren är att kommunens investeringar har ökat varje år med undantag av 2019.

Vad gäller koncernen är utvecklingen liknande dock sker viss minskning både 2019 och 2020.

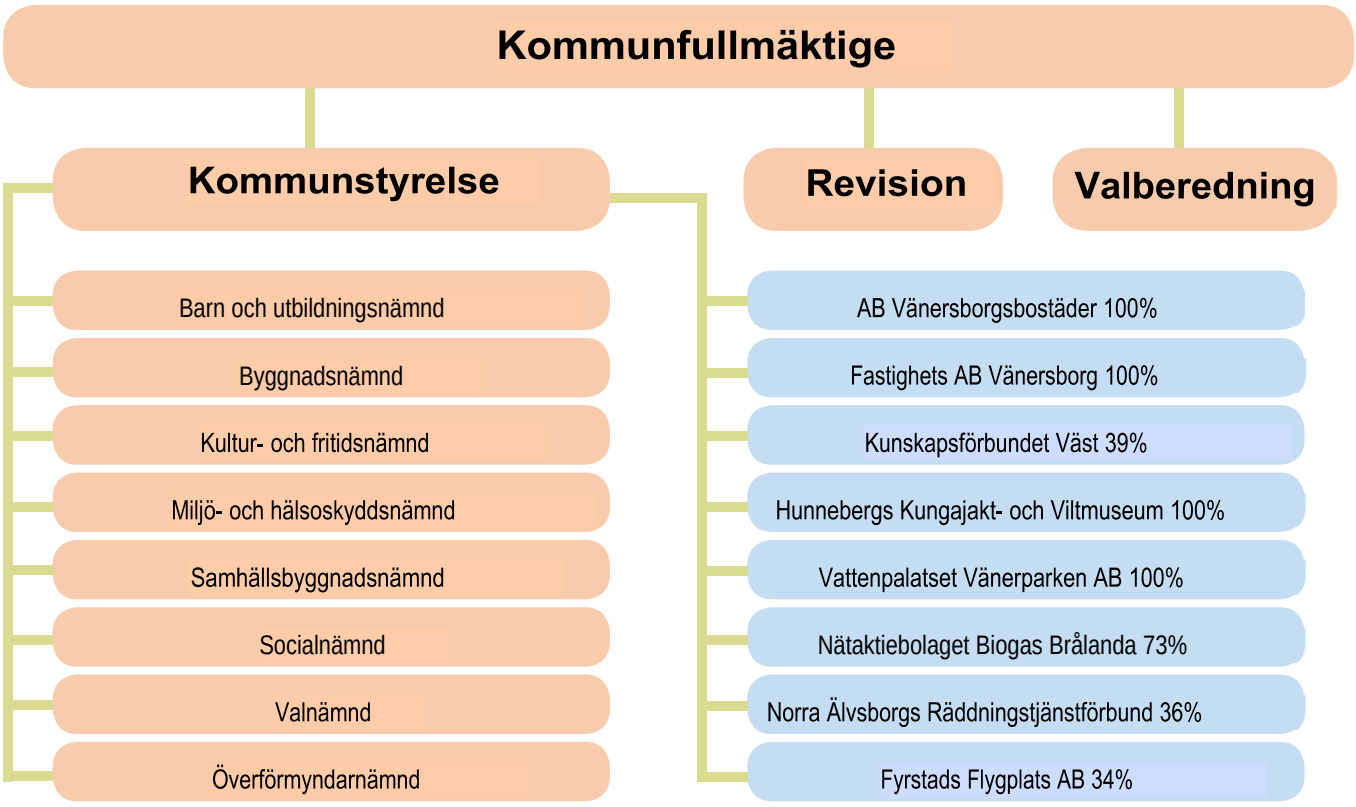
I takt med investeringarna ökar också avskrivningarna Årliga ökande avskrivningar tar en större andel av det finansiella utrymmet i kommunen. De höga investeringsnivåerna bidrar också till ökande driftskostnader och på sikt högre upplåning.

För att klara en ökande investeringsnivå krävs att även resultatet ökar. Resultatutvecklingen har varit ojämn från rimliga nivåer 2016 och 2017 till en kraftig resultatförsämring 2018. Resultatet för 2019 blev högre än 2018 för att 2020 nå en toppnivå. Årets höga resultat bidrar till att hålla nere upplåningsbehovet för kommande ökande investeringsnivåer.

Snabbfakta kommunen

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal invånare	38 955	39 151	39 411	39 591	39 624
Skattesats (kr)	22:21	22:21	22:21	22:21	22:21
Antal anställda, kommunen	3 479	3 599	3 679	3 595	3 526
Årets resultat, kommunen (mnkr)	59	76	5	37	161
Årets resultat, koncernen (mnkr)	90	79	7	49	179
Årets investeringar, kommunen (mnkr)	175	215	248	245	342
Årets investeringar, koncernen (mnkr)	340	347	498	491	481
Årets avskrivningar kommunen (mnkr)	83	88	91	94	105

Den kommunala koncernen



Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har till uppgift att leda och samordna planeringen av kommunens ekonomi och verksamhet.

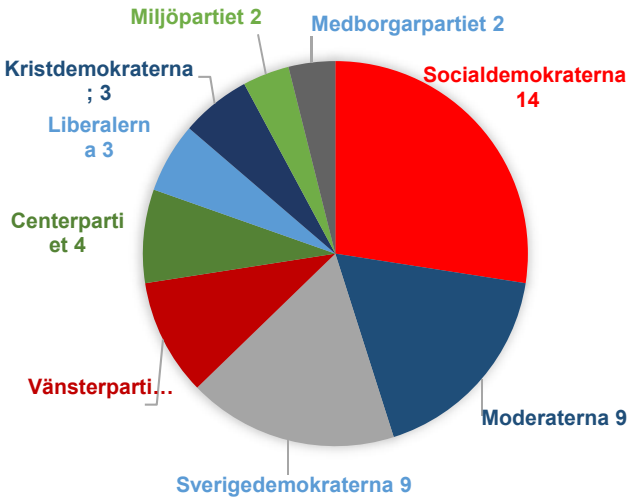
Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. De 51 ledamöterna utses vid allmänna val vart fjärde år. Fullmäktige fattar beslut om övergripande frågor såsom skattesats, mål och riktlinjer samt om kommunens budget m.m. Fullmäktige leds under mandatperioden av ett presidium som består av ordförande Annalena Levin (C), förste vice ordförande Dan Åberg (M) och andre vice ordförande Anneli Guilotte (S).

Kommunala nämnder

Kommunens nämndsorganisation är fastställd av kommunfullmäktige. I Vänersborgs kommun finns utöver kommunstyrelsen åtta nämnder. För alla nämnder finns ett reglemente som anger vilket ansvarsområde varje nämnd har. Nämnderna ska följa de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och det ska ske inom de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige angivit. Nämnderna är ansvariga gentemot fullmäktige och ska regelbundet rapportera om sin verksamhet till fullmäktige.

Socialdemokraterna, centerpartiet och miljöpartiet utgör styrande minoritet.



Kommunstyrelsen sammansättning 2020

Ordförande: Benny Augustsson (S)
1:e vice ordförande: Gunnar Lidell (M)
2:e vice ordförande: Bo Carlsson (C)

Ledamöter:
Kenneth Borgmalm (S) Elisabeth Bohlin (S)
Henrik Harlitz (M) Mats Andersson (C)
James Bucci (V), Marianne Ramm (V)
Marie-Louise Bäckman (KD)
Anna-karin Sandberg (MP)
Ola Wesley (SD), Anders Strand (SD)
Gunnar Henriksson (L) Morgan Larsson (MBP)

Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning

Avsnittet avser att beskriva förhållanden som är väsentliga för resultat och ställning.

Samhällsekonomisk bakgrund

Dramatisk nedgång och successiv återhämtning av den globala ekonomin

Pandemin har präglat den globala ekonomin under 2020 och skapat osäkerhet i prognoser och bedömningar. Konjunkturinstitutet (KI) bedömer i sin decemberrapport att den globala bruttonationalprodukten faller med 4,0 procent 2020 för att sedan växa med 4,6 procent 2021 och något mindre året därpå. Till följd av nya restriktioner och självpåtagen social distansering i spåren av den andra vågen av smittspridning dämpas återhämtningen i slutet av 2020 i världsekonomin. Längre fram under 2021 antas smittspridningen avta kopplat till att befolkningarna vaccineras och de flesta länder kan därmed successivt lätta på de restriktioner som införts under hösten.

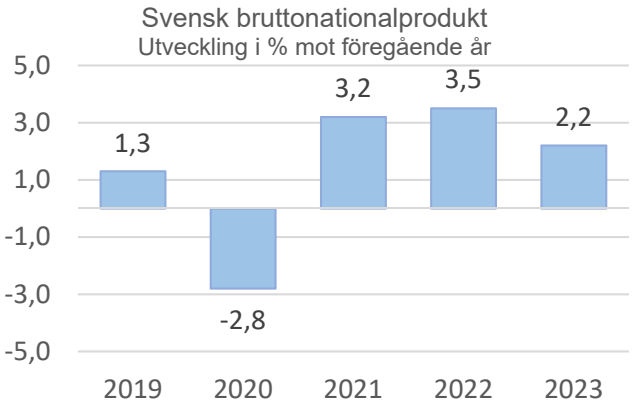
Den andra våg av covid-19-pandemin som blossat upp under hösten i stora delar av Europa har blivit allvarligare än vad Konjunkturinstitutet och många andra bedömare tidigare räknade med. Det tredje kvartalet återhämtade sig ekonomin i bland annat euroområdet kraftigt efter den dramatiska nedgången det andra kvartalet 2020. Den andra vågen av smittspridning har lett till skärpta restriktioner och förnyade nedstängningar i många länder vilket bidrar till att BNP faller något det fjärde kvartalet i euroområdet.

Det tredje kvartalet 2020 steg BNP i USA med 7,4 procent jämfört med föregående kvartal och det var framförallt hushållens konsumtion som drev tillväxten. Uteblivna stimulanser från finanspolitiken tillsammans med mer utbredd social distansering har fått återhämtningen att bromsa in i slutet av 2020 och tillväxten kommer bli dämpad det första kvartalet 2021. Produktionen i Kina har återhämtat sig snabbare än i USA och euroområdet och växer i ungefär samma takt som innan covid-19-pandemin.

Ett begränsat utrymme för räntesänkningar har lett till att Europeiska centralbanken, (ECB), har lanserat ytterligare obligationsköp för att lindra de ekonomiska effekterna av pandemin. Sammantaget väntas ränteläget i omvärlden förbli lågt under hela prognoshorisonten

Stora svängningar i svensk ekonomi

Efter en svag BNP-tillväxt under 2019 så påverkades den svenska konjunkturen markant av covid-19-pandemin under 2020. Efter ett dramatiskt fall på ca 8 procent det andra kvartalet 2020 steg svensk BNP redan följande kvartal med nästan 5 procent. Trots den kraftiga återhämtningen det tredje kvartalet består lågkonjunkturen och ökad smittspridning gör att BNP-tillväxten bromsar in kraftigt det fjärde kvartalet och förblir enligt Konjunkturinstitutets bedömning dämpad det första kvartalet 2021 innan konjunkturåterhämtningen återupptas det andra kvartalet 2021.



Den globala konjunkturnedgången det andra kvartalet sänkte efterfrågan på svensk export och pandemin orsakade störningar i de globala leveranskedjorna. Exporten föll kraftigt till följd av detta men redan det tredje kvartalet skedde en återhämtning och svensk export steg med drygt 11 procent. Uppgången drevs nästan enbart av exporten av varor. Tjänsteexporten låg kvar på en mycket dämpad nivå och steg med endast 1 procent det tredje kvartalet.

Konjunkturinstitutet bedömer att sysselsättningen i form av arbetade timmar sjunker med 4 % under 2020 för att gradvis börja återhämta sig under 2021.

Prisutvecklingen 2020 har hållits nere av fallande energipriser och låga prisökningar på tjänster och beräknas uppgå till 0,5% på årsbasis. De framtunga löneavtalen innebär en högre ökning av produktionskostnaderna för företagen 2021, vilket håller uppe prisökningarna. Stora höjningar av taxorna för vatten och avlopp i många kommuner bidrar, liksom högre fastighetsavgifter också till en något högre inflationstakt 2021. Men en låg prisutveckling på importerade varor håller tillbaka inflationen det närmaste året. Riksbanken har så här långt under pandemin valt att lämna reporäntan oförändrad på 0,0 procent, trots de svaga inflationsutsikterna. Konjunkturinstitutets prognos är att reporäntan förblir 0,0 procent under prognosperioden.

Turbulent år för kommunsektorn

Inför 2020 hade de generella statsbidragen höjts med 3,5 miljarder kronor jämfört med 2019. Övriga ändringar av anslaget jämfört med 2019 var omföringar och regleringar, vilket inte innebar några ökade resurser. Redan i januari aviserade regeringen att statsbidraget under innevarande år skulle höjas med ytterligare 3,5 miljarder. Strax efter detta fick en riksdagsmajoritet igenom ytterligare en höjning med 1,7 miljarder. När pandemin sedan slog till blev redan svaga prognoser över skatteunderlaget dramatiskt försämrade och regeringen genomförde en rad åtgärder för svensk

ekonomi. Vissa var direkt riktade mot kommuner, andra var riktade mot näringslivet och fick stor påverkan på skatteunderlaget. Statsbidraget höjdes med 10,5 miljarder, vilket aviserades i april, och i maj tillkom ytterligare 3 miljarder. Jämfört med 2019 är statsbidraget således 22,2 miljarder högre, varav 18,7 miljarder tillkommit under året. Även kompensation för sjuklöner och extrakostnader kopplade till pandemin har förbättrat det ekonomiska läget för kommunerna.

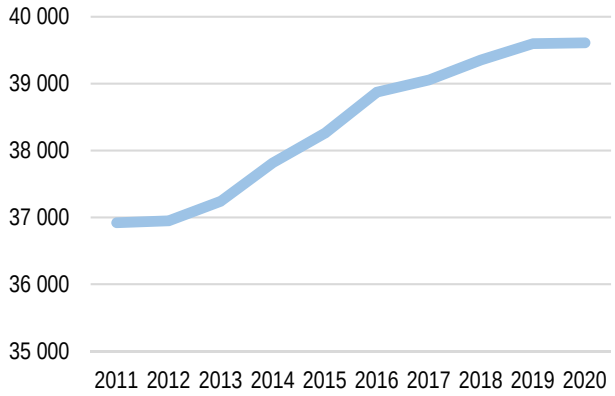
Effekten av pandemin har inneburit ett stort tryck inom vissa verksamheter, samtidigt som efterfrågan har varit mindre inom andra verksamheter, bland annat inom kultur-, fritids- och dagverksamheter. Efterfrågan på särskilda boenden och hemtjänst har till följd av oro för smittspridning varit lägre liksom efterfrågan på barnomsorg som använts kortare tider än normalt, då många föräldrar arbetat hemifrån. Under hösten blev det tydligt att skatteunderlaget inte påverkats så mycket som befarat av pandemin och att de generella bidrag staten skjutit till är större än effekten på skatteunderlaget. Detta i kombination med övriga bidrag och att många verksamheter efterfrågats i lägre grad gör att 2020 i många kommuner kommer att avslutas med ett stort ekonomiskt överskott, som sammantaget beräknas bli drygt 30 miljarder kronor (SKR, kommunernas ekonomiska läge Oktober 2020). Dilemmat för kommunerna består nu i att hålla tillbaks förväntningarna som ökar till följd av de starka resultaten. För de långsiktiga utmaningar som kommunerna hade innan pandemin kvarstår.

Befolkning, bostäder och arbete

Befolkningen ökar måttligt

Under många år låg Vänersborgs befolkning på en ganska konstant nivå. Antalet invånare pendlade runt 37 000 och förändringarna mellan åren var ganska små. Fr.o.m. 2013 inleddes en mer påtaglig befolkningsökning och antalet invånare har sedan dess ökat med drygt 2 000 personer. Befolkningsökningen sedan 2013 är i första hand beroende av nettoinflyttning från utlandet och är kopplat till de senaste årens kraftigt ökade invandring. Från Västra Götalandsregionen och övriga landet har Vänersborg haft ett negativt flyttnetto under flertalet år sedan 2013.

Befolkningsutveckling
- Invånare per 1 nov. respektiveår



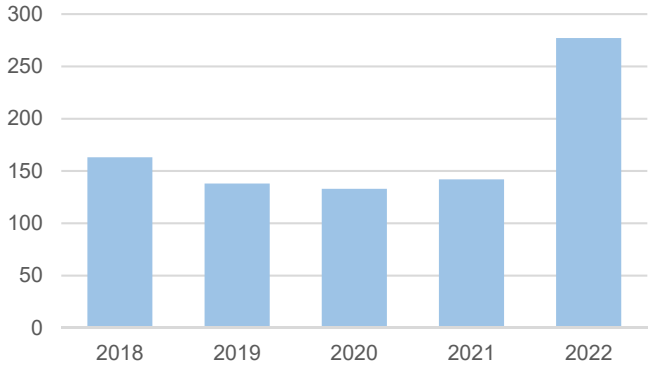
Den 1 november 2020 uppgick antalet invånare i Vänersborg till 39 611, en ökning med 12 invånare, jämfört med motsvarande period 2019. Andelen av Vänersborgs befolkning som är i yrkesverksam ålder är lägre än riks- och länsgenomsnittet, en skillnad som ökat de senaste åren. Andelen utrikesfödda är lägre i jämförelse med såväl riket som med Västra Götalands län, men skillnaden har minskat de senaste åren.

Vänersborgs kommun tar årligen fram en befolkningsprognos som planeringsunderlag för nämnder och förvaltningar. De övergripande trenderna i Vänersborgs kommun liksom för Sverige som helhet är att andelen barn, ungdomar och äldre förväntas öka under den kommande tioårsperioden.

Ökad befolkning ställer krav på bostadsbyggande

De senaste åren har det byggts förhållandevis mycket bostäder i Vänersborg. Nya bostadsrätter har tillkommit vid Nabbensberg, Korseberg och centrala Vänersborg. På Holmängs Hage har en första etapp byggts färdigt med en blandning av bostadstyper. Under perioden 2021-2023 planeras fortsatt bostadsutbyggnad på bl.a. Nabbensberg, Mariedal östra, Holmängs hage, Skaven/Öxnered och kvarteret Haren.

Antal färdigställda och planerade bostäder 2018 - 2022



Ökad arbetslöshet

Andelen arbetslösa (18-64 år) uppgick i december till 10,4 procent, vilket är en knapp procentenhet högre än

motsvarande period 2019. Arbetslösheten bland utrikesfödda har samma period minskat något till 30,6 procent, vilket är c:a 1,6 procentenhet lägre jämfört med motsvarande period förra året och ungdomsarbetslösheten var 15,9 procent, vilket är en ökning med 2,6 procentenheter.

Vänersborg har fortfarande en högre arbetslöshet jämfört med riket (8,8 procent) och länet (8,3 procent). Andelen öppet arbetslösa är fortsatt jämförbar men den stora skillnaden är andelen långtidsarbetslösa som deltar i program.

Uppföljning av kommunens finanspolicy

Enligt Vänersborgs kommuns finanspolicy, ska kommunen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Med god avkastning avses inte bara avkastning på placerade medel, utan också kostnaden för finansiering och upplåning. All finansiell verksamhet är förenad med risker av olika slag och här följer en uppföljning gentemot kommunens finanspolicy:

Kommunens låneskuld per 2020-12-31 uppgick till 365 mnkr. Den genomsnittliga räntan var 1,16 % under 2020. Låneskuldens exponering mot utländsk valuta får inte överstiga 20 % av kommunens långfristiga skuld. Då kommunen inte hade några lån i utländsk valuta fanns ingen valutakursrisk. Den genomsnittliga vägda räntebindningstiden bör vara mellan två och fyra år och får inte understiga ett år eller överstiga fem år. Räntebindningstiden för kommunens lån var 3,15 år. Mer än 50 % av låneskulden överstigande 100 mnkr, får inte ligga för räntekonvertering under varje enskilt kalenderår. Som mest ligger 5,5 % för räntekonvertering under ett enskilt år. Mer än 50 % av kommunens låneskuld överstigande 100 mnkr får inte förfalla till betalning under ett enskilt kalenderår. Som mest förfaller 12,9 % ett enskilt år.

Summa likvida medel, kortfristig placering och outnyttjad checkkredit ska utgöra minst 50 % av kortfristiga skulder. De likvida medlen, kortfristiga placeringen samt outnyttjad checkkredit utgjorde 62 % av kortfristiga skulder vid årets slut. Kommunens likviditet var placerad hos emittenter/låntagare som är godkända enligt finanspolicyn.

Kommunen hade ett swap-avtal om 70 mnkr som avslutades 2020-12-30. Syftet med avtalet var att smidigt kunna hantera ränterisken och förändra riskstrukturen i låneportföljen. Något nytt swap-avtal tecknades inte, i de fall det varit aktuellt att binda räntan avtalade kommunen istället om fast ränta direkt med motpart.

Borgensåtagande

Koncernens borgensåtaganden var 17 mnkr, en minskning med 1 mnkr jämfört med 2019. Inkluderas ställda panter på 109,6 mnkr uppgick förpliktelsen till 126,6 mnkr. Kommunens sammanlagda borgensåtagande uppgick 2020-12-31 till 1 661,5 mnkr, vilket var 7 mnkr högre jämfört med 2019.

Kommunens ansvarsförbindelse, mnkr	Riskgrupp	2018	2019	2020
Föreningar m.fl.	1	12,7	12,6	12,4
Egna hem	1	0,1	0,1	0,1
Nätab Biogas Brålanda	2	2,9	2,8	2,7
Fyrstads Flygplats AB	2	1,7	1,6	0,9
AB Vänersborgsbostäder	3	1 426,0	1 604,0	1 606,9
Fastighets AB Vänersborg	3	33,5	33,5	38,5
Summa		**1 476,9**	**1 654,6**	**1 661,5**

Borgensåtaganden till föreningar m.fl. och egna hem (riskgrupp 1) uppgick till 12,5 mnkr. Dessa åtagande är förknippade med viss risk, men utgör bara knappt 1 % av kommunens totala borgensåtagande.

Vid en riskgruppsindelning av kommunens borgensåtagande avser 1 645 mnkr åtagande mot kommunens helägda bolag (riskgrupp 3). För dessa bedöms risken för att kommunen ska behöva infria sina borgensåtaganden som mycket liten. Kommunens totala borgensram för ABVB uppgår till 1 647 mnkr, varav bolaget har utnyttjat 1 607 mnkr. Av utnyttjad borgensram avsåg 1 604 mnkr upptagna lån och knappt 3 mnkr finansiell leasing.

Nätaktiebolaget Biogas Brålanda har en total borgensram om 10 mnkr. Kommunens andel som grundar sig på ägarförhållandet 73 %, är 7,3 mnkr, varav 2,7 mnkr var utnyttjad vid årsskiftet.

Mot Fyrstads Flygplats AB var borgensåtagandet 3,4 mnkr, vilket beslutades under 2011. Bolaget ägs till 34 % av kommunen och åtagandet motsvarar kommunens andel av borgensåtagandet på 10 mnkr. Vid årsskiftet var 0,9 mnkr av borgensåtagandet utnyttjat.

Kommunens pensionsåtagande

Pensionsåtagande, mnkr	2018	2019	2020
Avsättning till pensioner(skuldförda)	148	171	187
Ansvarsförbindelse pensioner (ej skuldförda)	823	802	775
Summa	**971**	**973**	**962**

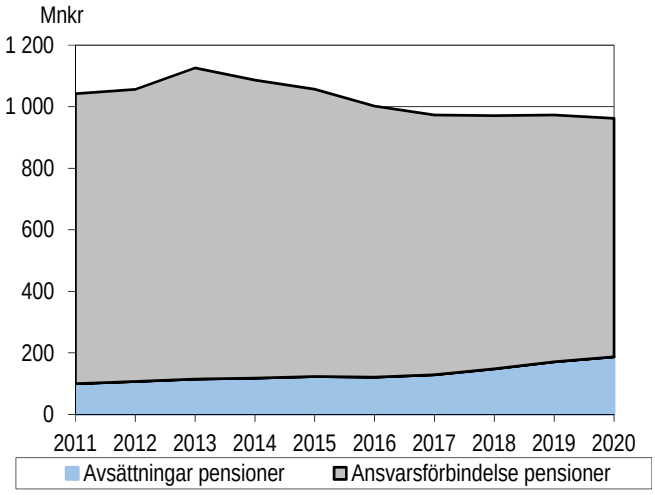
Alla uppgifter inklusive löneskatt

Kommunens sammanlagda pensionsåtaganden för anställda och förtroendevalda uppgick till 962 mnkr 2020, vilket var en minskning med 11 mnkr jämfört med 2019. Av åtagandena redovisades 187 mnkr som avsättningar i balansräkningen, en ökning med 16 mnkr. Det finns inga finansiella placeringar avseende pensionsmedlen utan dessa har använts i den egna verksamheten till investeringar m.m.

Resterande 775 mnkr av kommunens pensionsåtagande avsåg pensioner intjänade före 1998. Detta var en minskning med 27 mnkr jämfört med 2019. Minsk-

ningen mellan åren förklaras framförallt av utbetalningar.

Utveckling av kommunens pensionsåtagande 2011-2020



Det totala pensionsåtagandet uppgick till 1 042 mnkr år 2011 och till 962 mnkr år 2020. Åtagandet ökade under åren 2012 och 2013 men har sedan dess minskat något. Av det totala pensionsåtagandet är endast 187 mnkr kostnadsfört och avsatt i balansräkningen. Resterande 775 mnkr kommer att belasta resultatet när pensionen ska betalas ut.

Vänersborgs kommun redovisar sitt pensionsåtagande helt enligt blandmodellen, vilket innebar att endast det pensionsåtagande som uppkommit fr.o.m. 1998 finns upptaget som avsättningar i balansräkningen. Resterande pensionsåtagande, som var intjänade före 1998, redovisas som ansvarsförbindelse utanför balansräkningen och belastar resultatet allt eftersom de betalas ut.

Konsolideringsgrad/utredningsgrad uppgår till 99 %. Vänersborgs kommun har inte försäkrat pensionsförpliktelsen utan använder avsatta medel till investeringar och kostnadsför utbetalningarna när de uppstår i enlighet med Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR).

Händelser av väsentlig betydelse

Avsnittet syftar till att beskriva händelser av väsentlig betydelse. Kommunen står inför ett stort antal investeringar med höga investeringsutgifter.

Innevarande år har präglats av stor osäkerhet mot bakgrund av den pågående pandemin, Covid-19. Effekten av pandemin har inneburit ett stort tryck inom vissa verksamheter, samtidigt som efterfrågan har varit mindre inom andra områden. I princip all verksamhet har behövt ställas om och nya och förändrade arbetsmetoder har införts för att få en anpassning till förändrade förutsättningar och olika beslut och rekommendationer från statliga myndigheter.

Statsbidragen till kommunsektorn höjdes med 10,5 miljarder, vilket aviserades i april, och i maj tillkom ytterligare 3 miljarder. Jämfört med 2019 är de generella statsbidragen till kommunsektorn således 22,2 miljarder högre, varav 18,7 miljarder tillkommit under året. Även kompensation för sjuklöner och extrakostnader kopplade till pandemin har bättrat det ekonomiska läget för kommunerna.

För Vänersborgs del innebar detta att skatter och generella statsbidrag redovisade ett överskott mot budget med 67 mnkr. Nämndernas utfall mot budget förbättrades med hjälp av ca 30 mnkr av sjuklönersättningar från staten. Kommunen redovisar för innevarande år det högsta resultat någonsin.

Investeringsnivån är också ovanligt hög och uppgår till 342 mnkr, vilket är 97 mnkr högre än 2019. Den största investeringen är Öxnered skola 57 mnkr i år och totalt 88 mnkr av en budget på totalt 157 mnkr. Övriga stora investeringar är Multikök Torpa 31 mnkr, Idrottshall Frigg 30 mnkr och grundskolelokaler på Idrottsgatan 25 mnkr. De totala fastighetsinvesteringarna uppgick till 190 mnkr. Över hälften av den totala investeringsbudgeten (budgetavvikelse 346 mnkr) har inte kunnat förbrukats under året, vilket innebär att dessa investeringar skjuts framåt i tiden och kommer öka på planerade investeringsnivåer kommande år.

Händelser som ännu inte påverkat ekonomin är uppgörelsen om en nedskriven fordran från 2019. Fordran är upptagen som osäker i bokslut 2019 och kommer att återföras med 2 mnkr under 2021.

Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten

Styrning av koncernen

Kommunfullmäktige tillsätter representanter till bolagens styrelser. Sammansättningen beslutas i samband med årsstämman. Kommunen styr bolagen genom ägardirektiv och bolagens styrelser ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande inför beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Styrning av Vänersborgs kommun

Kommunfullmäktige beslutade under 2019 om Regler för mål och resultatstyrning. Styrmodellen innebär att styrning sker med hjälp av vision, inriktningsmål, förväntade resultat och aktiviteter utöver de ekonomiska ramarna.

Mål och resultatstyrning

Det målinriktade arbetet i kommunen utgår från kommunfullmäktiges vision. För att stödja visionen använder sig kommunen av målstyrning. Målkedjan ska tydligt följas från fullmäktige via nämnderna till den enskilda enheten.



Visionen är kopplad till inriktningsmål, förväntade resultat och aktiviteter som systematiskt följs upp. Kontinuerlig dialog kring analys av effekterna för att nå de förväntade resultaten leder till verksamhetsutveckling.

Kommunfullmäktige har fastställt kommunens vision. Visionen omfattar alla kommuninvånare och beskriver en framtida idealbild och en gemensam färdriktning. Visionen är en ledstjärna för all kommunal verksamhet och genomsyrar hela organisationen.

Vänersborgs kommuns vision

”Attraktiv och hållbar i alla delar hela livet”

Styrmodellens årshjul

I Vänersborg tillämpas en tidig budgetprocess med start i januari och beslut om Mål- och resursplan (budget) i juni. Den tidiga tidsplanen möjliggör förvaltningarnas fortsatta arbete med verksamhetsplanen som sker under hösten. De hålltider som fullmäktige, kommunstyrelsen/nämnder samt verksamheter ska förhålla sig till återfinns i styrmodellens årshjul.



Mål- och resursplan

Mål- och resursplanen är kommunens styrande dokument för mål och ekonomi, som innehåller vision, inriktningsmål, förväntade resultat och budget. När mål- och resursplanen är antagen av kommunfullmäktige planerar förvaltningarna aktiviteter till verksamhetsplanen.

Tidsplanen för budgetarbetet fastställs av kommunstyrelsen. Arbetet med mål- och resursplan sker i två steg, där kommunstyrelsen fastställer anvisningar och ekonomiska ramar till nämnderna i februari. Därefter fastställer kommunfullmäktige budget och de förväntade resultaten i beslut om mål- och resursplan i juni.

Uppdragsdialogen

Uppdragsdialog med nämnderna om mål- och resursplanen sker i den årliga budgetberedningen. Där förtydligas kommunfullmäktiges inriktningsmål och nämndernas förväntade resultat stäms av utifrån inriktningsmålen. De förväntade resultaten fastställs sedan i beslut om mål- och resursplan.

Uppföljning och analys

Under året görs delårsrapporter efter april och augusti, samt årsredovisning i januari. Den startar med rapportering av mått, aktiviteter och resultatuppfyllelse inom förvaltningarna. Där sker analys, vidtas åtgärder för resultatuppfyllelse och sammanställs rapporter till nämnderna respektive kommunstyrelsen.

Nämnderna och kommunstyrelsen följer upp inriktningsmålen och resultaten och rapporterar till fullmäktige. Kommunfullmäktige får återrapportering av hur de politiska inriktningsmålen infrias och hur kommunen närmar sig visionen.

I delårsrapporterna och årsredovisningen ingår en finansiell analys och nämndernas ekonomiska redovisning.

Arbete med internkontroll

Det övergripande syftet med internkontroll är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. I Vänersborgs kommun finns ett reglemente antaget av fullmäktige och anvisningar till reglementet antagna av kommunstyrelsen som förtydligar ansvaret för den interna kontrollen.

I syfte att upprätta en kvalitativ internkontrollplan genomförs en risk- och väsentlighetsanalys för alla nämnder. Riskbedömningen innebär att identifiera de risker som kommunen utsätts för. Väsentlighetsbedömningen innebär att bedöma vilka konsekvenser eventuella brister kan medföra. Varje nämnd antar årligen internkontrollplaner som innehåller både kommungemensamma granskningsområden och nämndspecifika områden för nämndens verksamhet. Eftersom kommunstyrelseförvaltningens processer ofta berör övriga förvaltningar har de kommungemensamma kontrollområdena valts utifrån kommunstyrelsens riskbedömning.

Resultatet från granskningarna enligt internkontrollplanen sammanställs och rapporteras till nämnden. Utöver beslutade internkontrollplaner görs även årliga granskningar av till exempel registrerade beslutsattestanter och inventering av anläggningstillgångar. Nämndernas rapporter delges kommunstyrelsen efter att respektive nämnd behandlat rapporten. En kommungemensam arbetsgrupp samordnar arbetet.

För 2020 utsågs det två kommungemensamma granskningsområden. Granskning av dokumenthantering vars syfte var att säkerställa att kommunen handlägger och dokumenterar ärenden på ett enhetligt och professionellt sätt. Avgränsning gjordes av att endast granska hantering av inkommen post. Granskning av kommunens manuella underlag för utbetalningar med syftet att säkerställa att alla kontrollmoment är uppfyllda och att underlagen är korrekt attesterade. Alla nämnder utser sedan nämndspecifika kontrollområden som kan variera i antal. Alla nämnderna har utfört internkontroll enligt kommunfullmäktiges reglemente. Uppföljning av mål görs i delårsrapporter och i årsredovisningen.



God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning

I god ekonomisk hushållning ingår uppföljning av kommunfullmäktiges mål, måluppfyllelse och finansiell analys. Måluppfyllelsen avser i huvudsak kommunen. Den finansiella analysen utgår från kommunkoncernen.

Övergripande målavstämning

Vision

Vänersborgs kommun - attraktiv och hållbar i alla delar, hela livet

Kommunfullmäktige fastställde kommunens vision i december 2013. Visionen omfattar alla kommuninvånare och beskriver en framtida idealbild och en gemensam färdriktning.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål

Inriktningsmålen är fullmäktiges övergripande viljeinriktning som ordnas under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare. Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål. Under året görs en målavstämning i delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisningen.

Den övergripande målavstämningen är en sammanfattning av hur de politiska inriktningsmålen infrias och hur kommunen närmar sig visionen. För att god ekonomisk hushållning anses vara uppnådd ska tre av fyra finansiella mål vara uppfyllda samt att minst hälften av inriktningsmålen uppnås. Ett verksamhetsmål anses uppfyllt när övervägande andel av de förväntade resultaten är uppnådda eller delvis uppnådda. Utifrån ovanstående bedömningsgrund bedrevs verksamheten med god ekonomisk hushållning under 2020.

Områden	Inriktningsmål	2018	2019	2020
Invånare	Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet	◆	■	◆
	Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv	●	●	◆
	Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses	◆	◆	●
	Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar	◆	■	◆
Samhällsutveckling	Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism	●	●	◆
	Fler attraktiva och energieffektiva boenden i hela kommunen	●	◆	●
	Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen	◆	●	◆
	Det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen	●	◆	●
Ekonomi	Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem	◆	◆	●
	Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt	◆	◆	◆
	Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar	■	■	●
Verksamhetsutveckling	Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas	◆	◆	●
	Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla	●	●	●
Medarbetare	Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare	◆	●	●

Målavstämning

Invånare

Fler invånare upplever livskvalitet, välbefinnande och trygghet

Uppnås delvis

I november 2020 uppgick andelen utrikesfödda som var öppet arbetslösa eller i program till 30,8 %. I jämförelse med 2019 var detta en ökning om knappt 1,5 %. I regionen var andelen öppet arbetslösa eller i program 20 %. Pandemins påverkan, jämfört med föregående år, visar att denna grupps svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden kvarstår, och att årets resultat inte kan härledas till pandemins effekter på arbetsmarknaden utan kräver långsiktigare åtgärder. Andelen vuxna med långvarigt försörjningsstöd fortsatte att öka och var högre än socioekonomiskt liknande kommuner samt rikssnitt. Då Arbetsförmedlingen haft svårt att tillgodose målgruppens behov av etableringsinsatser under de första två åren, har kommunen behövt ta fram nya strategiska arbetssätt. Under året har "Resurshusets" arbetsförmedlare och socialsekreterare arbetat för att underlätta för sökanden att övergå till arbete eller studier, samt bistått med kontakt med arbetsförmedlingen.

Inom kommunens arbetsmarknadsenhet gick 40 procent av deltagarna till arbete eller studier under 2020, vilket är 14 procentenheter högre än under 2019. Under året har sex jobbspår tillhandahållits för Vänersborg inom Delegationen för Unga och Nyanlända (DUA).

I SCB:s medborgarundersökning 2019 var den upplevda tryggheten hos våra invånare på samma nivå som mätningen 2017 (index 47). Under 2020 ökade antalet anmälda våldsbrott och rån i kommunen. Folkhälsomyndighetens undersökning visade att andelen invånare som saknar tillit till andra ökade till drygt 30 procent. I Brålanda genomfördes en medborgardialog som resulterade i en åtgärdsplan för öka den upplevda tryggheten. De trygghetsskapande åtgärder som genomförts under året bedöms få effekt under kommande år.

Den upplevda tryggheten i våra verksamheter visade desto bättre resultat. Barn- och utbildningsförvaltningen har under året arbetat med att öka barn och elevers trygghet. Elever som upplevde att de var trygga i grundskolan ligger kvar på 89 procent, vilket var samma resultat som 2019. Socialförvaltningens brukarundersökningar visade goda eller mycket goda resultat i öppna jämförelser och brukarundersökningar gällande upplevelsen av gott bemötande och trygghet.

Fler invånare ska bli delaktiga i utbudet av kultur, idrott, rekreation och föreningsliv

Uppnås delvis

Måluppfyllelsen har i hög grad påverkats av Folkhälsomyndighetens rekommendationer för minskad smittspridning.

Samtliga av Kultur- och fritidsnämndens verksamheter påverkades av coronapandemins begränsningar, inte minst alla publika aktiviteter som ställdes in. Antalet besökare till huvudbiblioteket har minskat med 42 procent jämfört med föregående år, bland annat togs sittplatser och datorer bort. Antal besökare till konsthallen ökade med 17 procent och antal deltagare i musikskolans verksamhet ökade med 4 procent jämfört med föregående år.

Vattenpalatset öppettider har varit begränsade och badet tvingades hålla stängt en stor del av året.

Antal besökare till ungdomsverksamheten minskade med 30 procent under året, där antalet besökare på fritidsgårdarna har fått begränsas under pandemin. Innan besöksbegränsningarna fanns ett så kraftigt tryck på Torpagården på fredagar och lördagar att unga avvisades av brandsäkerhetsskäl. Genom att begränsa besökstiden på fritidsgården har många barn och ungdomar trots begränsningarna kunnat ta del av verksamheten.

Fler personer har tagit del av rekreations och friluftsliv, vilket märkts av vid populära park och gångstråk samt på Halle- och Hunneberg.

Ny idrottshall, Frigghallen, på Sportcentrum stod klar i slutet av året.

Flera aktiviteter för Socialnämnden målgrupper, såsom "Kultur för äldre", har tvingats ställa in eller begränsa besöksantalet till följd av coronapandemin.

Fler invånare ska vara nöjda med kommunens service och hur behov och förväntningar tillgodoses

Uppnås

Resultatet i SCB:s medborgarundersökning 2019 visade att invånarna var likvärdigt nöjda med kommunens service jämfört med 2017, och något lägre än genomsnittsresultatet. Invånarnas omdöme till förskolan och skolan var lägre, medan kultur, vatten och avlopp samt gång- och cykelvägar var högre än genomsnittsresultatet. Nöjd Medborgar-index gällande bemötande och tillgänglighet visade att invånarna var likvärdigt nöjda som genomsnittet.

Eleverna i grundskolan gav ett högt betyg till hur nöjda de är med skolan som helhet, i synnerhet i åk 9 där resultatet var högst andel nöjda elever jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner. Barn- och utbildningsförvaltningen fokuserade på att öka undervisningskvaliteten i förskola. Pedagogerna i förskolan har arbetat med hur lärmiljöer påverkar barnen fysiskt, kognitivt och socialt. Rektorerna i förskolan upplevde att likvärdigheten i förskolan ökade under året.

Brukarnas helhetssyn på äldreomsorgen är högre än riksgenomsnittet för både särskilt boende och hemtjänst. Inom individ och familjeomsorgen var brukarna lika nöjda som socioekonomiskt liknande kommuner. På socialförvaltningen påbörjades ett arbete med att se över statistikredovisningen för att förbättra möjligheterna att få fram korrekta statistikjämförelser. Utvecklingsarbetet fortgick med digitalt verksamhetsstöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Inom Vård och omsorg, Hemtjänst samt Särskilt boende pågick ett utvecklingsarbete för att skapa en likvärdig verksamhet, stärka kvalitetsteamen samt värdeskapande metoder.

I dagsläget tillhandahåller kommunen cirka hundra interna och externa e-tjänster och digitala processer. Möjligheten att söka försörjningsstöd via e-tjänst startades under året, där 60 procent av årets ansökningar gjordes digitalt. Flera e-tjänster inom miljö och hälsa

samt samhällsbyggnad är under uppbyggnad, med förhoppning att minska behovet av manuell hantering. Under 2020 har kommunfullmäktige webbsänts. Mellan 90 och 160 personer följde höstens fyra sändningar direkt.

Till följd av pandemin har kultur- och fritidsförvaltningen satsat på digitala kulturupplevelser, såsom lästips från biblioteket, dansutmaningar, inblick bakom konstverken på konsthallen, nyårsbubbel samt streamade konserter av musikskolan. Appen Biblio har förenklat tillgängligheten till elektronisk media, och användandet av i synnerhet e-ljudböcker ökade under året. Föreningslivets förväntningar om stöd från kommunen för att undvika konkurs har inte kunnat tillgodoses fullt ut.

Fler invånare anser att kommunen har en öppen dialog med invånare, företag och föreningar

Uppnås delvis

I SCB:s medborgarundersökning 2019 minskade Nöjd-Inflytande-Index, från 39 till 34, och låg lägre än genomsnittsresultatet (39). Kommuninvånarna gav lägre betyg för möjligheter till kontakt, påverkan och förtroende än genomsnittet. Färre invånare ansåg att kommunen hade en öppen dialog med invånare, företag och föreningar än tidigare års mätningar. Idrottsföreningarnas önskemål om bättre dialog med kommunen har ännu inte tillgodosetts.

Till följd av pandemin har desto mer dialog med brukare, invånare, företag och föreningar skett digitalt. I grundskolan åk F-9 upplevde rektorerna att vårdnadshavarna ansåg sig få bra information och kände sig delaktiga genom de dialogformer som erbjöds under året.

Under året genomfördes en medborgardialog i Brålanda kring medborgarlöftet för att öka tryggheten. Dialogen resulterade i åtgärder såsom belysningsåtgärder, röjning av sly och ogräs samt utsmyckning.

En ungdomsundersökning genomfördes under hösten där resultatet visade att det var störst efterfrågan på öppna fritidsgårdar i veckosluten (fredag-söndag) och att 93 procent av de tillfrågade som besökt en fritidsgård uppfattar den som en trygg miljö. Resultatet visar också att många var intresserade av ett ungdomsråd där de kan påverka fritidsgården. Fritidsgårdsverksamheten Hjälpande Händer fick mer kontakt med vårdnadshavarna till de ungdomar som besöker verksamheten.

Samhällsutveckling

Kommunens attraktionskraft ska öka inom näringsliv, regional- och statlig förvaltning, utbildning, kultur och turism

Uppnås delvis

Kommunen har påbörjat arbetet för ett nytt varumärke, vilket avser att stärka den gemensamma bilden av Vänersborg som regionhuvudstad. Arbetet med varumärket utgår ifrån invånarnas synpunkter. Dialog om att stärka rollen som regionhuvudstad har genomförts med näringslivet. En kompetensförsörjningsenkät har genomförts i samarbete med Arbetsförmedlingen och Kunskapsförbundet Väst gällande företagens kompetens- och utbildningsbehov. Närmare 70 svar har kommit in från företag i Vänersborgs kommun, vilket gett en bra bild över den kompetens som näringslivet eftersöker. Företagens omdöme om företagsklimatet minskade något i Svenskt näringslivs undersökning, från 3,15 (2019) till 3,09 (2020).

Planering av ny sessionssal för region- och kommunfullmäktige pågår.

Barn- och utbildningsförvaltningen fokuserade under året på andelen behöriga elever till yrkesprogram. Under året lyckades personal och eleverna i åk 9 att öka andelen behöriga från 75,8 procent till 79,6 procent.

Socialförvaltningen fortsatte sitt samarbete med Kunskapsförbundet Väst och Högskolan Väst kring nuvarande och kommande kompetensförsörjning. Vård- och omsorgscollege startades i samarbete med Kunskapsförbundet Väst samt kommuner inom Fyrbodal.

Under året har en rekreationstrend skapats kring våra naturområden, i synnerhet på Halle- och Hunneberg. Intressent har påvisat behovet av att ta fram arbetssätt kring kommunens uppdrag och ambition kopplat till rekreation och friluftsliv.

Arbetet med att utveckla stadskärnan växlades upp under senhösten och en plan har tagits fram för arbetet framöver. Det finns en bred samverkan bakom planeringen, tillsammans med kommunala förvaltningar, Visit Trollhättan/Vänersborg, Forum Vänersborg, fastighetsägare, handlarna och andra organisationer som verkar inom stadskärnan. Arbetet har pågått kring att utveckla närheten till vattnet. Invånare och besökare gavs möjligheten att besöka den konstgjorda stranden på Hamngatan, nyttja båtparkering vid Fisktorget, fler parkeringar för personbil och husbil. Till följd av coronapandemin ställdes majoriteten av alla publika aktiviteter in, vilket kan ha påverkat attraktionskraften. Antalet gästnätter minskade under sommaren 2020 med över 50 procent jämfört med året innan.

Fler attraktiva och energieffektiva boenden i hela kommunen

Uppnås

Under 2020 färdigställdes 129 bostäder, varav 23 småhus och 106 bostäder i flerfamiljshus. Detta är något fler än 2019. Sedan 2015 har antalet bostäder ökat årligen. Vid bokslutet var knappt 600 bostäder under projektering eller byggnation.

Kommunens planberedskap för bostäder uppgick till knappt 1 700 för både privat och offentlig mark.

I kommunens tomtkö står nu 365 stycken personer, och villa är en attraktiv boendeform i kommunen. Under 2020 har 40 tomter i området Östra Mariedal varit ute för försäljning, varav 19 tomter har sålts. Resterande förväntas säljas under början av 2021. Detaljplanen för Skaven/Öxnered vann laga kraft i slutet av 2020, vilket innebär att kommunen kommer kunna erbjuda fler villatomter framöver. Två tomter i Väne Ryr såldes under 2020. På Holmängs Hage fortsätter exploatering och försäljning av nya bostäder, både hyresrätter och bostadsrätter.

Socialförvaltningen har deltagit aktivt i bostadsplaneringen genom boendeplan för särskilda boenden samt

samarbete med social kontrakt. Kommunen redovisar goda möjligheter att tillgodose boendeplatser för äldre och inom LSS, jämfört med rikssnitt för väntetid.

Fler mötesplatser som är till för alla i hela kommunen

Uppnås delvis

Möjligheten till fysiska mötesplatser har påverkats av årets pandemi och restriktioner kring smittspridning. Under året färdigställdes Playan på Hamngatan, en konstgjord strandmiljö i miniformat, samt cafébord på Fisktorget som nyttjades av invånare och turister. Den nya och tillgänglighetsanpassade lekplatsen Roddarn invigdes i februari. En skridskobana uppfördes i Plantaget men kunde dessvärre inte öppnas till följd av pandemin.

Under året förbättrades tillgängligheten på Sikhalls badplats för personer med funktionsvariationer. Under sommaren förbättrades tillgängligheten till Vänersborgs centrum och Vänern genom parkeringsplatser för husbilar samt parkeringar för bil med båttrailer.

Kommunens förvärv av fastigheten Hunneberg 1:7 är ett strategiskt intresse så att kommunen ska kunna möjliggöra tillgång till natur- och friluftsliv för invånare och turister.

Centrumgården flyttade till nya lokaler för att nå nya målgrupper. Gården har ännu inte kunnat öppna sin verksamhet.

Det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen

Uppnås

I SKR:s Nöjd kundindex (insikt) förbättrades näringslivets upplevelse gällande kommunens samarbetsklimat och service. Den största ökningen skedde under området bygglov, som hamnade på nivå med rikssnitt. Serveringstillstånd var det område som låg högst och placerade sig högt över rikssnitt. Företagens omdöme om företagsklimatet minskade något i Svenskt näringslivs undersökning, från 3,15 (2019) till 3,09 (2020). Rikssnittet uppgick till omdömet 3,37.

Under 2020 såldes fyra fastigheter på Trestad center för företagsetablering. Arbetet med planbeskedet har fortsatt med ambitionen att utveckla industri- och verksamhetsområdet Trestad Center med fler byggrätter för industri och verksamhetsmark. Byggnadsnämnden kommer behandla ärendet om kommunen kommer kunna erbjuda ytterligare mark till näringslivsetableringar på området. Vid Grunnebo södra gjordes undersökning av markförhållandena för möjlighet för framtida etableringar.

Ekonomi

Nämnderna ska hantera beslutade budgetmedel rationellt och effektivt, så att de gör mesta möjliga nytta för kommuninvånarna utifrån de uppgifter som kommunfullmäktige delegerat till dem

Uppnås

Andelen elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram fortsatte att öka, från 74,3 (2019) till 77,2 procent. Resultatet var lägre jämfört med kommuner med liknande socioekonomi samt lägre än det modellberäknade värdet vad eleverna borde kunna prestera. Efter genomförd sommarskola ökade andelen behöriga ytterligare, vilket innebar att 79,6 procent av eleverna var behöriga till yrkesprogram. Andelen elever folkbokförda i kommunen med gymnasieexamen inom 4 år minskade från 71,8 procent (2019) till 67 procent. Resultatet var lägre än kommuner med liknande socioekonomi samt riksgenomsnittet.

Resultatet i brukarbedömning för Individ- och familjeomsorgen visade på samma andel nöjda brukare som tidigare år, och var på samma nivå som liknande kommuner. Brukarbedömning inom äldreomsorgen visade en fortsatt hög andel nöjda brukare inom hemtjänst, strax över rikssnitt och på samma nivå som likande kommuner. Inom särskilt boende minskade andelen nöjda brukare, men resultatet var på samma nivå som liknande kommuner och högre än rikssnittet.

För biblioteket var nettokostnaden (kr/inv) lägre än riket som helhet. Detta avspeglades också i färre andel besök jämfört med riket.

I diagrammet nedan visas nettokostandsavvikelsen per verksamhet. Avvikelser beräknas utifrån kommunens förutsättningar, när verksamheten bedrivs vid en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå. Avvikelsen visar om kommunens faktiska nettokostnader var högre eller lägre än vad som kan förväntas utifrån strukturen. Avvikelser över 100 innebär att kommunen hade en kostnadsnivå som var högre än jämförbara kommuner, och under 100 visar en kostnad som var lägre.



För verksamheterna förskola, fritidshem och gymnasieskola var avvikelsen lägre än genomsnittet. Grundskolan tangerar sin kostnad medan Individ- och familjeomsorgen och Äldreomsorgens kostade mer än genomsnittet.

Kommunens tillgångar och skulder ska förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Uppnås delvis

Kommunens skulder förvaltas enligt fastställd finanspolicy. Kommunens försäkringar samordnas av kommunstyrelseförvaltningen, och kommunen är delägare i KSFAB (Kommunassurans Syd Försäkrings AB), som är ett ömsesidigt försäkringsbolag mellan medlemskommunerna. Genom bolaget har kommunen tecknat i huvudsak egendoms- och ansvarsförsäkringar

Samhällsbyggnadsförvaltningen fokuserade på det ökade fastighetsunderhållet, där en underhållsplan redogör för möjlig underhållsnivå utifrån underhållsbudgeten. Underhållsskulden på kommunens fastigheter var stor, vilket resulterat i att akuta, oplanerade insatser krävts.

Total kostnad för skadegörelse på kommunens fastigheter ökade under 2020 och uppgick till 689 tkr jämfört med 580 tkr 2019. Den vanligaste skadegörelsen sker på skolfastigheter, därefter idrottsanläggningar.

VA-verket redovisar ett underskott på sammanlagt 3,8 mnkr. En stor del av underskottet berodde på högre driftkostnaderna för ledningsnätet. Ett större antal läckor har lokaliserats och lagats. Planen för att åtgärda underskottet är fortsatta VA-saneringar samt ökade taxeavgifter för 2021.

Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar

Uppnås

Två av kommunens nämnder redovisade underskott mot budget, och övriga sju nämnder redovisade överskott. Budgetföljsamheten har därmed förbättrats jämfört mot föregående år. Tre av fyra finansiella mål uppnåddes.

Verksamhetsutveckling

Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas

Uppnås

I medarbetarenkäten mättes personalens upplevelse av ledarskap, motivation och styrning. Samtliga resultat var på samma nivå som i mätningen 2017.

Rådande pandemi har medfört positiva effekter i form av ökad samverkan, kartläggning av kompetenser och digitalisering av möten vilket sparade tid och resor.

Barn- och utbildningsförvaltningen arbetade under året med att ta tillvara på de kompetenser som finns i verksamheten för att lösa vardagsproblem. Inom grundskolan arbetade personal och ledning med kontinuerliga uppdragsdialoger samt, i större utsträckning, involverade medarbetarna i organiseringen av verksamheten. Inom förskolan pågick arbete med att skapa ett flöde för kollegial spridning och utveckling mellan pedagoger och rektorer.

Samhällsbyggnadsförvaltningens fokusområde var att involvera medarbetarna kring kommunens styrdokument "Miljöprogram 2030", där förvaltningens medarbetare har haft personliga mål direkt kopplade till "Miljöprogram 2030".

Socialförvaltningens verksamhetsutveckling utgick från medarbetarnas idéer och förslag på nya metoder och har under 2020 implementerat flera metoder avseende digitalisering och välfärdsteknik.

Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla

Uppnås

I olika brukarundersökningar kring inflytande och påverkan hade kommunen ett högt resultat. Kommunens resultat jämförs här med kommuner med liknande socioekonomi och riket. För elever i åk 5 som ansåg att de kunde påverka arbetet med olika skoluppgifter var andelen något lägre än liknande kommuner och riket, medan andelen elever i åk 9 som upplevde inflytande var något högre än likande kommuner och riket. I brukarbedömning Särskilt boende om hänsyn till åsikter och önskemål var resultatet högre än liknande kommuner och riket. Resultatet för hemtjänst var på samma nivå som liknande kommuner och riket. För brukarbedömning inom LSS och individ- och familjeomsorgen upplevdes inflytandet högre än likande kommuner.

Barn- och utbildningsförvaltningen fortsatte arbetet med att minska frånvaron hos elevgruppen i åk 7-9 som har mer än 25 procents frånvaro. På grund av pandemin ökade frånvarosiffrorna kraftigt från och med mars, men arbetet fortgår med de individer som är i behov av stöd och uppföljning. SKR har bett förvaltningen att berätta om närvaroarbetet på en konferens om Fullföljda studier i januari 2021.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har fortsatt att ge fördel i upphandlingar åt de som aktivt arbetar med social inkludering.

Under hösten beviljades musikskolan externa medel från Kulturrådet vilket inneburit en extra satsning på öppen verksamhet kopplat till fritids i kommunens olika delar. El Sistema har under året bedrivits på Frändeskolan, Brålanda skola, Rånnums skola och på Tärnanskolan.

Medarbetare

Vänersborgs kommun upplevs i högre grad som en attraktiv arbetsgivare

Uppnås

Resultatet i personalenkäten uppgick till 78, vilket var oförändrat från mätningen 2017.

Andelen anställda som rekommenderade sin arbetsplats var 34, vilket är en kraftig ökning från värdet 10 (2017).

Attraktiv arbetsgivarindex (AVI) för 2020 finns tillgänglig först under våren 2021. Index för 2019 uppgick till 99. Utvecklingen under året (jan-nov) indikerar att den ökade sjukfrånvaron under året kommer påverka AVI för 2020. I jämförelse med motsvarande period föregående år ökade siffrorna för sjukfrånvaro kraftigt på grund av pandemin. Däremot var andelen avgångar betydligt lägre för perioden 2020 jämfört med 2019. I övrigt är nyckeltalens värden i nivå med eller något över föregående år.

Arbetet med att minska sjukfrånvaron pågick under 2020 genom att fortsätta utveckla de styrdokument som är kopplade till sjukprocessen. En utvärdering pågår om Företagshälsovårdens tjänster. Ett projekt i samarbete med Försäkringskassan pågår om tidigare kontakt vid sjukfall. Socialförvaltningen har fortsatt arbetet med att minska antalet medarbetare per chef.

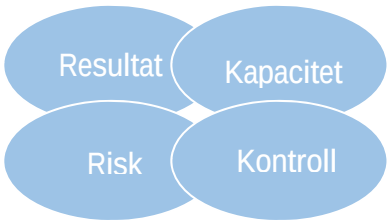
Finansiell analys

Utgångspunkter

Den finansiella analysen utgår från följande fyra aspekter som är viktiga att beakta.

Vilken balans har kommunen haft mellan kostnader och intäkter under året och över tiden? Finns det varningssignaler? Hur utvecklas investeringarna?

Finns det några risker som kan påverka kommunens resultat och kapacitet? Hur är kommunen exponerad finansiellt?



Vilken finansiell motståndskraft har kommunen på lång sikt? Vilken betalningsberedskap finns?

Vilken kontroll har kommunen över den ekonomiska utvecklingen? Hur väl följs upprättade planer?

Avsikten med analysen är att identifiera eventuella finansiella problem och att klargöra om kommunen har en god ekonomisk hushållning.

Sammanställda räkenskaper

I Vänersborgs koncern ingår, förutom kommunen, Kunskapsförbundet Väst (KFV), AB Vänersborgsbostäder (ABVB) och Fastighets AB Vänersborg (FABV). För ytterligare upplysning, se redovisningsprinciper.

Resultat och kapacitet

Koncernens resultat positivt

Det sammanställda resultatet för koncernen uppgick till 179 mnkr. Koncernens resultat för 2019 uppgick till 49 mnkr. Kommunens resultat 2020 uppgick till 161 mnkr, Kunskapsförbundet Väst till 7 mnkr, AB Vänersborgsbostäder till 14 mnkr och Fastighets AB Vänersborg 1 mnkr. Skillnader i bolagens redovisade resultat och investeringar jämfört med koncernen beror på elimineringar som görs till följd av interna köp och försäljningar, ägarandel samt skillnader i redovisningsprinciper.

Kommunens resultat 161 mnkr

Resultatet för kommunen var 161 mnkr, vilket var 124 mnkr högre än 2019. Resultatet var sammantaget 129 mnkr bättre än budget. Nämnderna redovisade överskott med 27 mnkr och finansförvaltningens nettokostnader ett överskott på 23 mnkr. Skatter och generella statsbidrag var 67 mnkr bättre än budget. Skatteintäkterna var 42 mnkr sämre än budget men detta har kompenserats av ökade statsbidrag till följd av coronapandemin. Finansnettot var 12 mnkr bättre än budget.

Kommunens resultatmål uppnås

Finansiellt mål för kommunen

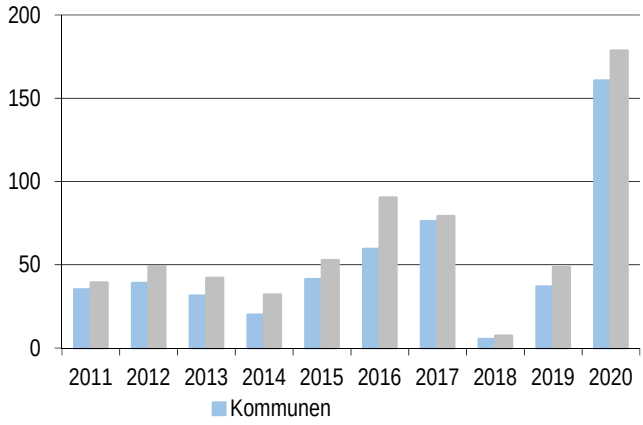
- Årets resultat bör uppgå till minst 2 % av skatter och generella statsbidrag.

Enligt kommunens finansiella mål ska årets resultat uppgå till minst 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag för att god ekonomisk hushållning ska anses vara uppnådd. Huvudargumenten för positiva resultat är att nuvarande generation ska bära sina kostnader, att avsättningar krävs för framtida pensioner, att värdesäkra tillgångarna och att egenfinansiera investeringar. Dessutom bör det finnas en buffert för oförutsedda händelser.

Kommunens resultat motsvarade 6,2 % av skatter och generella statsbidrag, vilket innebar att kommunens finansiella resultatmål uppnåddes för 2020.

Kommunens resultat	2018	2019	2020
Årets resultat, mnkr	5,3	36,8	160,5
Årets resultat / skatter och generella statsbidrag, %	0,0	1,5	6,2

Årets resultat 2011-2020



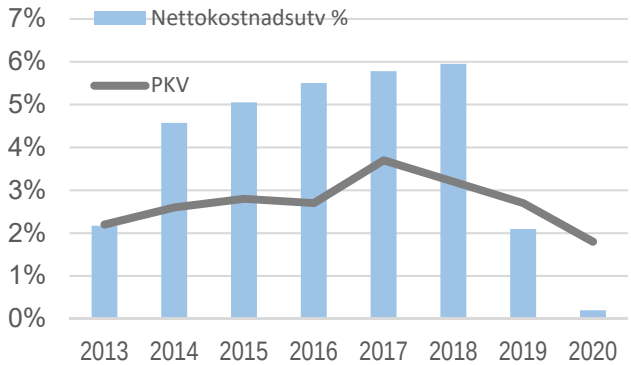
Utveckling av skatte- och statsbidrag samt nettokostnader

Mellan 2019 och 2020 är nettokostnadsökningen 0,3 % i koncernen och 0,2 % i kommunen. En förutsättning för en långsiktigt hållbar ekonomi är att nettokostnaderna inte ökar snabbare än de intäkter kommunen får genom skatter och generella statsbidrag.

Procent	2018	2019	2020
Skatte- och statsbidragsutveckling	3,6	3,5	5,3
Nettokostnadsutveckling	6,5	2,1	0,2

Totalt uppgick skatteintäkterna och de generella statsbidragen till 2 605 mnkr 2020, vilket var en ökning med 131 mnkr eller 5,3 % jämfört med 2019. Totalt uppgick kommunens nettokostnader till 2 441 mnkr 2020, vilket var en ökning med 5 mnkr eller 0,2 % jämfört med 2019. Skatte- och statsbidragsutvecklingen är därmed betydligt högre än nettokostnadsökningen.

Nettokostnadsutveckling jämfört med PKV 2013-2020



Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) är ett index som viktar priserna för löner, material och tjänster samt köpt verksamhet. PKV för 2020 är en prognos. Jämförs kommunens kostnadsutveckling med PKV för 2020 är kommunens nettokostnadsutveckling lägre än PKV, en markant skillnad jämfört med tidigare.

Utveckling av verksamhetens intäkter och kostnader

I koncernen har intäkterna ökat med fyra procent. I kommunen har intäkterna ökat med två procent och förklaras framförallt av erhållen sjuklöneersättning från Försäkringskassan.

Av koncernens lönekostnader på 1 403 mnkr avsåg 91 % lönekostnader i kommunen. Personalkostnaderna i kommunen uppgick till 1 677 mnkr, vilket var en minskning med 1 mkr jämfört med 2019. Minskningen förklaras av lägre kostnader för timanställda samt anställda i arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Löneökningen uppgick till c:a 2,5 % .

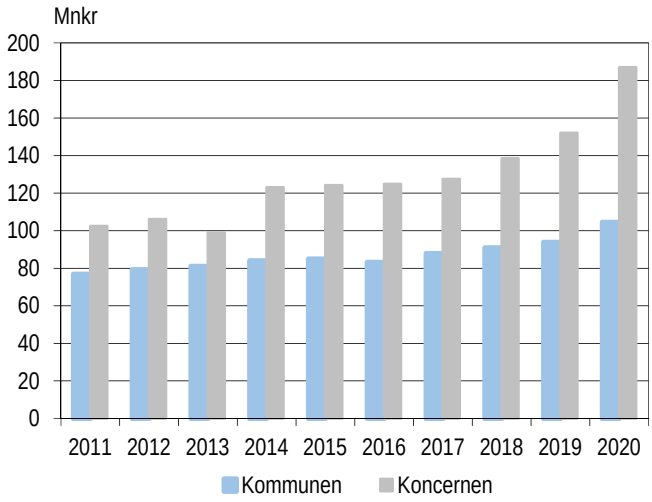
Pensionskostnaderna i kommunen redovisades till 149 mnkr, en minskning med 3 mnkr. Minskningen förklaras av att förändringen av avsättningen till FÅP (förmånsbestämd ålderspension) är lägre än föregående år.

Köp av huvudverksamhet uppgick till 459 mnkr för kommunen, en minskning med 11 mnkr. Av minskningen återfinns 15 mkr inom socialnämnden vilket förklaras av minskat köp av platser inom HVB barn och ungdom. Bidragen ökade med 12 mnkr varav ekonomiskt bistånd stod för 6 mnkr. Kommunstyrelsen ökade bidragen till de kommunala bolagen.

I koncernen uppgick avskrivningarna till 187 mnkr för 2020, vilket är en ökning med 35 mnkr jämfört med 2019. Avskrivningarna ökade främst hos ABVB och kommunen. Avskrivningskostnaderna i kommunen uppgick till 104 mnkr 2020, vilket var en ökning med 10 mnkr jämfört med 2019. Ökningen förklaras främst av ökade avskrivningskostnader för kommunhuset, återvinningscentralen, samt skolor och förskolor. Utrangeringen av Holmens nedbrunna fastighet bidrar också till ökningen.

Under en 10-årsperiod har avskrivningskostnaderna, som en följd av höga investeringsnivåer, ökat från 77 mnkr till 104 mnkr per år och utgör över tiden en allt större del av kommunens kostnadsbild. Övergången till komponentavskrivning kommer på sikt bidra till ytterligare ökning av avskrivningarna.

Avskrivningar 2011-2020



Investeringar i bostäder och skollokaler

Årets investeringar för koncernen uppgick till 481 mnkr varav kommunen stod för 342 mnkr, ABVB för 128 mnkr, Fastighets AB för 7 mnkr och KFV för 3 mnkr. Koncernens investeringar har minskat med 10 mnkr jämfört med 2019. ABVB har en lägre investeringsnivå 2020 medan kommunens investeringar har ökat.

Enligt fullmäktiges beslut uppgår kommunens investeringsbudget till totalt 688 mnkr för 2020. Investeringarna uppgick till 342 mnkr, vilket är 97 mnkr högre än föregående år. Kommunens investeringar var 346 mnkr lägre än budget. Av årets investeringar avsåg 192 mnkr fastighetsinvesteringar, 81 mnkr avsåg VA, gator och renhållningsverksamhet samt 45 mnkr avsåg exploateringsverksamhet.

Nettoinvesteringar kommunen, mnkr	2018	2019	2020
Fastigheter	154,0	144,0	192,0
Gator och vägar	9,5	17,2	29,3
VA- och renhållning	51,2	47,2	51,9
Inventarier m.m.	18,4	19,3	19,9
Exploatering	15,0	17,3	44,6
Finansiella investeringar	0,0	0,0	4,7
Summa	**248,1**	**245,0**	**342,4**

De största investeringarna i kommunen under 2020 var om- och tillbyggnad av Öxnered skola 57 mnkr, Multikök Torpa 31 mnkr, Idrottshall40x20 Frigghallen 30 mnkr samt om- och tillbyggnad av grundskolelokaler på Idrottsgatan 25 mnkr. Hittills har kommunen investerat 88 mnkr i Öxnered skola den totala budgeten uppgår till 157 mnkr. I grundskolelokalerna på Idrottsgatan 7 uppgår den totala investeringen till 82 mnkr och den totala budgeten till 112 mnkr. Exempel på andra större projekt som genomfördes under 2020 var exploatering av bostäder på Mariedal östra 23 mnkr, byggande av kretsloppspark 20 mnkr samt VA investeringar på Fridhemsområdet 11 mnkr.

Den totala avvikelsen mot budget för investeringar var 346 mnkr. Det kan finnas flera orsaker till budgetavvikelser vad gäller investeringar. Legala processer som detaljplan och bygglov kan överklagas och kan ibland fördröja projekten under lång tid. Miljömässiga och tekniska hinder kan uppstå. Även verksamhetsmässiga önskemål om förändringar kan uppstå som leder till att projekt försenas. En del av skillnaden mellan budget och utfall finns i pågående projekt som inte blir klara under året utan fortsätter in i år 2021.

Fastighetsinvesteringarnas budgetöverskott uppgick till 196 mnkr. Överskottet är främst kopplat till Öxnereds skola med en avvikelse om 68 mnkr. Därefter Multikök Torpa med en avvikelse om 45 mnkr, samt Idrottsgatan 7 med en avvikelse om 33 mnkr.

Va- och gatuinvesteringar redovisar ett budgetöverskott på 125 mnkr av dessa står Va Vänersnäs för 55 mnkr och Rörviks vattenverk 30 mnkr samt Dalbobron 25 mnkr. Exploateringsinvesteringar redovisar ett totalt överskott på 20 mnkr till största del kopplade till exploatering av Öxnered/Skaven.

Investeringsvolym i kommunen	2018	2019	2020
Nettoinvesteringar, mnkr	248,1	245,0	342,5
Investeringsvolym/nettokostn, %	10,4	10,1	14,0
Skattefinansieringsgrad %	38,7	53,0	77,4

Investeringsvolymen i förhållande till nettokostnaderna ökar under 2020 och uppgår till 14,0 % När investeringsvolymen sätts i förhållande till nettokostnaderna kan jämförelser göras med andra kommuner. Som en jämförelse var den genomsnittliga investeringsnivån i Västra Götaland och Hallands kommuner 12 % av nettokostnaderna under 2019.

Skattefinansieringsgraden mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med det utrymme som skapats av avskrivningar och årets resultat. Ett tal på 100 % och därutöver innebär att kommunen helt kan skattefinansiera sina investeringar, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringarna och att det långsiktiga finansiella handlingsutrymmet stärks. Skattefinansieringsgraden var 77 % och ökade jämfört med 2019. Ökningen förklaras av det höga resultatet. Den genomsnittliga skattefinansieringsgraden för Västra Götaland och Hallands kommuner låg i snitt på 57 % under 2019.

Finansiellt mål för kommunen

 Årets investeringar exkl. VA och renhållning ska maximalt uppgå till 10 % av skatter och generella statsbidrag.

I investeringsmålet anges den investeringsnivå som bedöms vara den högsta nivån för en hållbar ekonomisk utveckling, med hänsyn till de övriga finansiella målen, som ligger till grund för en god ekonomisk hushållning. I kommunens mål exkluderas Va och renhållning. Om nyckeltalet är lägre än 10 % har målet uppnåtts. För 2020 uppgick nyckeltalet till 11 % vilket innebär att målet inte uppnås.

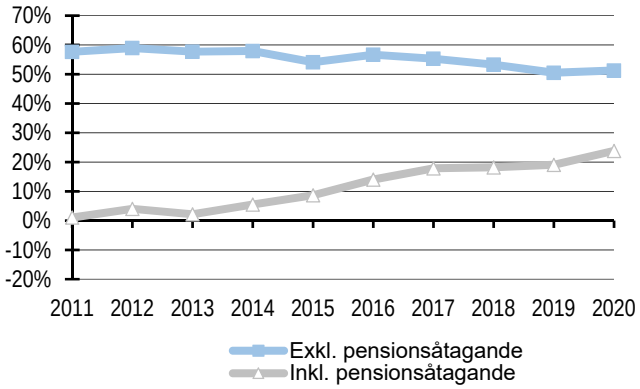
Finansiellt mål för kommunen

 Soliditeten inklusive kommunens hela pensionsåtagande ska förbättras med 1 % årligen.

Soliditet är ett finansiellt nyckeltal som anger hur stor del av tillgångarna som är finansierade med eget kapital. Nyckeltalet används för att beskriva kommunens finansiella styrka på lång sikt. En förändrad åldersstruktur kommer att medföra en kraftig ökning av efterfrågan på kommunal service. En förbättrad soliditet gör kommunen bättre rustad att möta de finansiella påfrestningar som följer av denna utveckling och är därmed förenlig med god ekonomisk hushållning.

Soliditeten inklusive kommunens hela pensionsåtagande uppgick till 19 % i bokslutet för 2019 och till 24 % i bokslut 2020. Kommunens mål om ökad soliditet inklusive hela pensionsåtagandet med en procentenhet uppnås därmed.

Soliditetsutveckling kommunen 2011-2020



Koncernens soliditet ökade med en procentenhet och uppgick till 34 %. Soliditeten för ABVB ökade med en halv procentenhet och uppgick till 10,5 %. Soliditeten för FAAB sjönk med 2 procentenheter och uppgick till 43%.

Kommunens soliditet exklusive pensionsåtagandet var oförändrat och uppgick till 51 % i bokslut 2020.

Kommunalskatten oförändrad

En viktig del av bedömningen av en kommuns finansiella kapacitet är vilken möjlighet kommunen har att påverka sina inkomstkällor. En redan hög kommunalskatt ger t.ex. ett mindre utrymme att öka skatteintäkterna genom att höja skatten.

Kommunalskatt

Kr per intjänade 100 kr	Vänersborgs kommun	Västra Götaland	Riket
Primärkommunalskatt	22:21	21:38	20:72
Total skattesats	33:69	32:86	32:28

Kommunens utdebitering uppgick år 2020 till 22:21 kronor per skattekrona. Utdebiteringsnivån är oförändrad sedan 2005, frånsett den skatteväxling med Regionen avseende kollektivtrafiken på 43 öre som gjordes 2012. Medelutdebiteringen för riket var 20:72 och för länet 21:38 kronor per skattekrona. Mätt i relation till rikets medelskattekraft utgör Vänersborgs beskattningsbara inkomst per invånare 90 % vilket är något lägre än 2019.

Risk och kontroll

Kassalikviditeten minskar men målet nås

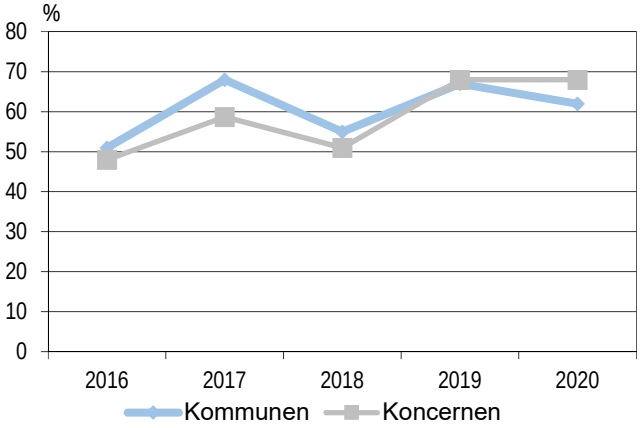
Koncernens kassalikviditet uppgår till 68 % och är oförändrad jämfört med föregående år. Kommunens kassalikviditet minskade från 68 % till 62 %.

Finansiellt mål för kommunen

 Kassalikviditeten bör vara minst 50 %.

Med målet om en kassalikviditet på minst 50 % menas att likvida medel, inklusive kortfristiga placeringar, tillsammans med kommunens checkkredit på 200 mnkr bör vara minst 50 % av kortfristiga skulder. Måttet används för att spegla kommunens betalningsberedskap på kort sikt. I 2020 års bokslut uppgick kassalikviditeten till 62 %. Målet om en kassalikviditet på över 50 % uppnås därmed.

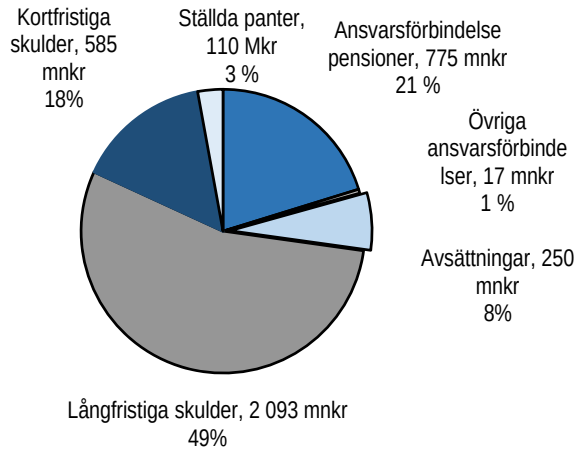
Kassalikviditet 2016-2020



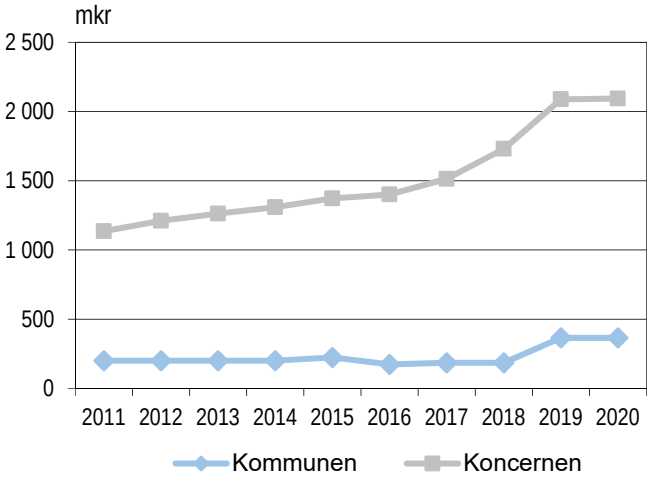
Skulder och förpliktelser ökade

Summan av alla skulder, avsättningar, samt ansvarsförbindelser för pensioner och borgensåtaganden utgör organisationens totala förpliktelsenivå. Den totala förpliktelsen uppgick 2020-12-31 till 3 830 mnkr och ökade med 49 mnkr jämfört med föregående år. Ökningen förklaras av att avsättningar och korta skulder ökar.

Koncernens skulder och förpliktelser 2020



Den långfristiga banklåneskulden i koncernen har ökat sedan 2010 och uppgick i bokslutet för 2020 till 2 093 mnkr. Den succesivt ökade belåningen beror på de höga investeringsnivåerna. I kommunen är banklåneskulden oförändrad under 2020 och uppgick till 365 mnkr. Kommunens låneskuld har kunnat hållas oförändrad trots en hög investeringsnivå. Detta beror på ett starkt resultat 2020 och en god likviditet vid årets början.



Kommunens pensionsåtagande

Pensionsåtagande, mnkr	2018	2019	2020
Avsättning till pensioner(skuldförda)	148	171	187
Ansvarsförbindelse pensioner (ej skuldförda)	823	802	775
Summa	**971**	**973**	**962**

Alla uppgifter inklusive löneskatt

Kommunens sammanlagda pensionsåtaganden för anställda och förtroendevalda uppgick till 962 mnkr 2020, vilket var en minskning med 11 mnkr jämfört med 2019. Av åtagandena redovisades 187 mnkr som avsättningar i balansräkningen, en ökning med 16 mnkr. Det finns inga finansiella placeringar avseende pensionsmedlen utan dessa har använts i den egna verksamheten, till investeringar m.m.

Resterande 775 mnkr av kommunens pensionsåtagande avsåg pensioner intjänade före 1998. Detta var en minskning med 27 mnkr jämfört med 2019. Minskningen mellan åren förklaras framförallt av utbetalningar. Ytterligare information om kommunens risktagande och pensionsåtagande framgår under rubriken Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning.

Arbetsgivaravgifter och pensioner

Årets arbetsgivaravgifter uppgick till 392 mnkr och gav ett underskott mot budget på 3 mnkr. Pensionskostnaderna uppgick till 149 mnkr, vilket innebar ett överskott på 12 mnkr jämfört mot budget. Räknar man även med de finansiella kostnaderna kopplade till pensioner uppgick pensionskostnaden till 153 mnkr. Avsatta medel till lönerevision gav ett överskott om 9 mnkr och budgeterad internränta 4 mnkr.

Försämrade skatteprognoser under året

Skatteprognoserna har försämrats i de prognoser som lämnats under året. Totala budgetunderskottet för skatteintäkterna uppgick till 42 mnkr. De minskade skatteintäkterna har kompenserats med ökade statsbidrag till följd av coronapandemin. De generella statsbidragen visar ett budgetöverskott på 109 mnkr. Totalt ger skatteintäkter- och generella statsbidrag ett budgetöverskott på 67 mnkr.

Budgetöverskott för finansnettot

Finansnettot uppgick till en nettokostnad på 3 mnkr, vilket var 12 mnkr bättre än budget. Budgetöverskottet är kopplat till att investeringarna och därmed upplåningen varit lägre än planerat. Utdelning från Kommuninvest bidrar också till budgetöverskottet.

Nämndernas budgetföljsamhet

Att nämnderna följer fastställd budget och lämnar säkra prognoser under året är ett tecken på en god kontroll och är viktigt för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Nämnd, mnkr	Bokslut 2019	Prog. apr - 20	Prog aug - 20	Bokslut 2020
Barn- & utbildnings-nämnd	-15,5	0,0	0,0	1,0
Kommunstyrelse	37,6	17,5	23,4	25,8
Kultur- och fritidsnämnd	-5,2	-1,6	-2,0	-2,2
Samhällsbyggnads-nämnd	-8,4	-4,3	-5,4	-6,5
Socialnämnd	-30,2	-13,1	-0,1	4,3
Övriga nämnder	-0,7	0,5	2,5	4,5
Summa	**-22,4**	**-1,0**	**18,4**	**26,9**

Nämnderna redovisade i bokslutet ett överskott på 27 mnkr, en förbättring från augustiprognosen med 9 mnkr. Endast två av nio nämnder redovisade underskott mot budget.

Barn- och utbildningsnämnden redovisar överskott med 1 mnkr. Det är nämnd och förskola som redovisar överskott medan grundskolan redovisar underskott.

Kommunstyrelsen redovisar ett sammantaget överskott på 26 mnkr gentemot budget. Av överskottet avser 11 mnkr den politiska verksamheten, varav 8 mnkr avser förfogandeanslaget. Kommunledningskontoren redovisar ett överskott på 7 mnkr. Räddningstjänst- och försäkringar redovisar 1 mnkr i överskott och Gymnasium/ Vuxenutbildning redovisar överskott på 7 mnkr.

Kultur- och fritidsnämndens redovisar underskott på 2 mnkr gentemot budget. Största delen av underskottet avser fritidsverksamhet.

Samhällsbyggnadsnämnden redovisar underskott med 6 mnkr. VA verksamheten står för det största underskottet med 4 mnkr. Fastighetsenheten redovisar också underskott med 3 mnkr.

Socialnämnden redovisar ett sammantaget överskott om 4 mnkr. Det är en förbättring med 4 mnkr jämfört med prognosen i augusti. Intäkterna har ökat då man erhållit statsbidrag kopplat till Coronapandemin. Personalkostnaderna har minskat och omkostnaderna är oförändrade jämfört med föregående år.

Vad gäller övriga nämnder redovisar alla överskott.

Känslighetsanalys – Vad händer om?

Kommunens ekonomiska resultat påverkas av händelser och beslut både inom och utom dess kontroll, exempelvis förändrade lagar, konjunkturläge och invånarnas ändrade krav och behov. Kommunen har ett ansvar för att ha beredskap för dessa faktorer och måste ha reserver och marginaler i sin ekonomi. Ett sätt att göra detta tydligt är att upprätta en känslighetsanalys, som visar hur olika förändringar påverkar kommunens finansiella situation. Av nedanstående tabell framgår hur olika händelser var för sig skulle ha påverkat resultatet.

Känslighetsanalys - Resultateffekt, mnkr	2020
Förändrad utdebitering med 1 kr	82,0
Förändrade generella statsbidrag med 1 %	7,9
Löneökning med 1 %	18,2
Prisförändring med 1 % på omkostnaderna	10,8
Ändrad lånskuld med 100 Mkr	1,2
Inlösen av 1 % av borgensförbindelserna	16,6
Ändrade taxor med 1 %	1,6
- inom skattefinansierad verksamhet	0,9
- inom taxefinansierad verksamhet	0,8

Sammanfattande slutsatser och målavstämning

Det sammanställda resultatet för koncernen uppgick till 179 mnkr. Kommunens beslutade Mål- och resursplan för 2020 innebar ett budgeterat resultat på 31 mnkr. Det redovisade resultatet uppgår till 161 mnkr vilket är 129 mnkr bättre än budget och 12 mnkr sämre än den prognos som lämnades i delårsrapport per augusti.

Nämndernas följsamhet mot beslutade budgetramar har förbättrats påtagligt jämfört med såväl 2018 som 2019. Sammanlagt förbättrades nämndernas utfall mot budget med c:a 49 mnkr jämfört med bokslut 2019. Även om delar av förändringen kan kopplas till tillfälliga effekter och bidrag under 2020, så har anpassningen till beslutade budgetramar förbättrats påtagligt.

Årets investeringar för koncernen uppgick till 481 mnkr varav kommunen stod för 342 mnkr, ABVB för 128 mnkr, Fastighets AB för 7 mnkr och KFV för 3 mnkr. Trots en mycket hög investeringsnivå i kommunen är den 346 mnkr lägre än budget.

Kommunen klarar tre av fyra finansiella mål.

Avstämning – Finansiella mål	2018	2019	2020
Årets resultat bör uppgå till 2 % av skatter och generella statsbidrag.	■	■	●
Kassalikviditeten bör vara minst 50 %.	●	●	●
Soliditeten inklusive hela pensionsåtagandet bör förbättras med 1 % årligen.	■	●	●
Årets investeringar exkl. VA och renhållning ska maximalt uppgå till 10% av skatter och generella statsbidrag.	●	●	■

Det mål som inte nås är investeringsmålet. För att klara målet hade investeringarna exklusive VA och renhållning maximalt kunnat uppgå till 260 mnkr. Övriga finansiella mål uppnås med ganska goda marginaler. Med denna målanalys görs bedömningen att verksamheten, ur ett finansiellt perspektiv bedrevs med god ekonomisk hushållning.

För att god ekonomisk hushållning anses vara uppnådd ska tre av fyra finansiella mål vara uppfyllda samt att minst hälften av inriktningsmålen uppnås. Ett verksamhetsmål anses uppfyllt när övervägande andel av de förväntade resultaten är uppnådda eller delvis uppnådda. Utifrån ovanstående bedömningsgrund bedrevs verksamheten med god ekonomisk hushållning under 2020.

Balanskravsresultat

Positivt balanskravsresultat

Kommunallagens balanskrav innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna varje år. Vid en avstämning ska realisationsvinster räknas bort. Nedan görs en avräkning:

Balanskravsutredning, mnkr	2018	2019	2020
Årets resultat enligt resultaträkning	5,3	36,8	160,5
Avgår realisationsvinster	-8,4	-6,5	-3,4
Förändring av resultatutjämningsreserv	0,0	0,0	0,0
Justerat resultat	**-3,1**	**30,3**	**157,1**

Enligt balanskravsutredningen redovisade kommunen ett resultat på 157 mnkr. *Vänersborgs kommun klarade därmed med god marginal balanskravet för 2020.*

Förväntad utveckling

Innevarande år har präglats av stor osäkerhet mot bakgrund av den pågående pandemin, Covid-19. Effekten av pandemin har inneburit ett stort tryck inom vissa verksamheter, samtidigt som efterfrågan har varit mindre inom andra områden. I princip all verksamhet har behövt ställas om och nya och förändrade arbetsmetoder har införts för att få en anpassning till förändrade förutsättningar och olika beslut och rekommendationer från statliga myndigheter.

Under hösten blev det tydligt att skatteunderlaget inte påverkats så mycket som befarats av pandemin och att de generella bidrag staten skjutit till är större än effekten på skatteunderlaget. Detta i kombination med övriga bidrag och att vissa verksamheter efterfrågats i lägre grad, gör att kommunens ekonomiska resultat vid årets slut kan redovisas till rekordhöga 161 mkr. Samtidigt kvarstår de stora utmaningar kommunen står inför de kommande åren, i form av osäkra skatteprognoser, mycket höga planerade investeringsnivåer, en åldrande befolkning och fortsatta behov av ökad social inkludering av stora grupper i samhället.

Kommunens budgeterade resultat under 2021 uppgår till 47 mnkr, vilket motsvarar 1,8 %. För att nå kommunens finansiella mål om 2 % hade resultat behövt uppgå till 53 mnkr. Den skatteprognos som ligger till grund för beslutad Mål- och resursplan 2021 - 2023 förutsätter att en betydande återhämtning av svensk ekonomi inleds under 2021 och att tillväxten fortsätter även 2022 - 2023. Den prognostiserade ekonomiska tillväxten är sin tur kopplad till hur pandemin utvecklas under 2021 och hur snabbt och framgångsrikt som den påbörjade vaccineringen av befolkningen kan genomföras.

Under 2020 uppgick kommunens investeringar till 342 mnkr. Den totala investeringsnivån bedöms även kommande år att ligga på mycket höga nivåer. Budgeterad investeringsnivå för 2021 uppgår till 596 mnkr. År 2022 planerar kommunen att investera för 529 mnkr och 2023 för 375 mnkr enligt beslutad Mål- och resursplan vilket är mycket höga nivåer alla tre åren. Det höga resultatet 2020 dämpar upplåningsnivån något men investeringsplanerna förutsätter ändå en omfattande nyupplåning. De höga investeringsnivåerna i kombination med en måttlig resultatnivå leder till successivt ökade kostnader för avskrivningar och ränta. Även drift- och underhållskostnader för fastigheter kommer att öka, vilket sammantaget leder till ett minskat ekonomiskt utrymme för övriga verksamheter och innebär en stor ekonomisk utmaning inför kommande arbete med kommunens driftbudget.

I ett längre perspektiv innebär den demografiska utvecklingen, med en ökad andel äldre, att ett ekonomiskt utrymme måste frigöras från övrig verksamhet för att finansiera ökade kostnader inom äldreomsorgen. En annan konsekvens av samma utveckling är att den andel av befolkningen som arbetar och betalar skatt kommer att sjunka stadigt under de kommande 20 åren. En ytterligare aspekt på den demografiska utvecklingen är kommunens kostnader för tjänstepensioner. I takt med att allt fler före detta anställda befinner sig i pensionsåldern ökar kommunens pensionskostnader. Under kommande 10-årsperiod prognostiseras en fortsatt ökning av kommunens pensionskostnader.

Vänersborg har fortfarande en högre arbetslöshet jämfört med riket och länet. Andelen öppet arbetslösa är fortsatt jämförbar, men har en påtagligt högre andel långtidsarbetslösa som deltar i program. Insatser kopplade till flyktingmottagande och social inkludering ställer fortsatta krav på omställning och anpassning inom den kommunala organisationen. Betydande insatser behöver göras för att öka sysselsättningsgraden i de utsatta grupper som idag står utanför arbetsmarknaden.

Väsentliga personalförhållanden

Innehållet nedan följer vad som ska redovisas om personalen enligt lag om kommunal bokföring- och redovisning (LKBR). En fylligare beskrivning av kommunens arbete med personalpolitiken återges däremot i en årlig personalekonomisk redovisning. Den redovisningen tjänar som utgångspunkt för hur kommunen tillvaratar och utvecklar personalen som en värdeskapande resurs.

Personaluppgifterna har hämtats från personalsystemet. För medellön, antal anställda och medelålder gäller mätdagen den 1 november. Uppgifter om timvikarier, personalrörlighet och sjukfrånvaro gäller kalenderår som mätperiod. Uppgifter från bolagen har levererats av bolagen själva.

Medellön

Medellönen för tillsvidareanställda totalt, omräknat till heltidslön, ökade med 665 kronor mellan åren. Det motsvarar en ökning med 2,1 procent. Kvinnors medellön i förhållande till gruppen män förändrades från 99,8 procent till 101,2 procent.

Medellön	2019	2020
Kvinnor	31 142	31 893
Män	31 198	31 507
Totalt	31 152	31 817

Personalstruktur

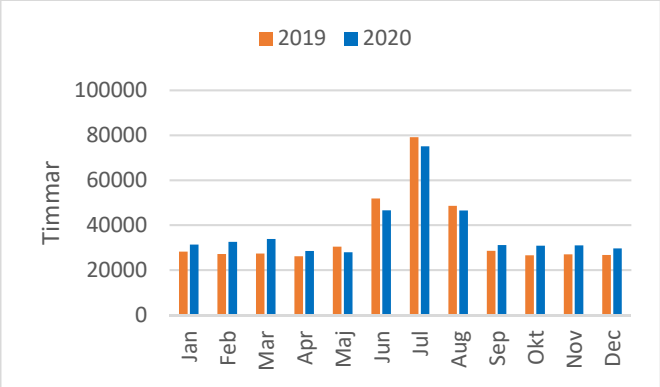
Antalet tillsvidareanställda minskade totalt sett med tre personer 2020 jämfört med 2019. Det finns en variation mellan förvaltningarna. Antalet tillsvidareanställda ökade främst inom samhällsbyggnadsförvaltningen men även på kommunstyrelseförvaltningen. Inom socialförvaltningen minskade antalet tillsvidareanställda. När det gäller visstidsanställda (månadsavlönade) fanns en genomgående minskning av antalet, främst inom barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

Sammantaget minskade antal månadsavlönade årsarbetare med 69, från 3 595 till 3 526.

I tabellen framgår också att timavlönades tid omräknat till motsvarande årsarbetare har ökat med 9 jämfört med 2019.

Anställning	Kvinnor		Män		Totalt	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Tillsvidare	2 599	2 578	609	627	3 208	3 205
Visstid	240	204	147	117	387	321
Antal totalt	2 839	2 782	756	744	**3 595**	**3 526**
Omräknat till årsarbetare	2 728	2 699	728	724	3 456	3 423
Timvikariers arbetade tid omräknat till årsarbetare	147	150	69	75	216	225

I tabellen nedan framgår att den ökade timtiden i tabellen ovan inte var generellt högre under alla årets månader. Under semesterperioden var det färre sådana timmar utförda jämfört med föregående år.



Medelålder

Medelåldern totalt var 44 år, oförändrat mellan åren. Kvinnors medelålder var 45 år och männens var 42 år.

Medelåldern för de tillsvidareanställda var oförändrat på 45 år mellan åren, men per kön så ökade kvinnors medelålder från 45 till 46 år medan männens minskade från 44 till 43 år. Medelåldern för visstidsanställda var totalt sett 9 år lägre jämfört med tillsvidareanställda, i linje med föregående år.

Medelålder	Kvinnor		Män		Totalt	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Tillsvidare	45	46	44	43	45	45
Visstid	37	37	34	36	36	36
Totalt	44	45	42	42	44	44

Personalrörlighet

Andelen tillsvidareanställda som slutade sin anställning i kommunen (extern rörlighet) minskade under 2020 jämfört med 2019, från 9,7 till 7 procent. Den externa avgången var något högre i gruppen män.

Den interna rörligheten minskade något 2020, från 0,5 till 0,4 procent. Den interna rörligheten minskade bland både kvinnor och män mellan åren.

Rörlighet	Kvinnor		Män		Totalt	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Extern	9,9	6,5	8,8	8,8	9,7	7
Varav pension	2,2	1,7	1,8	3	2,2	1,9
Intern	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4

Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaron totalt ökade 2020 jämfört med 2019, från 8,2 till 10,6 procent. Ökningen var i stort sett genomgående sett till olika kategorier som kan följas upp. En bidragande orsak till ökning var den samhällspåverkande coronapandemin under 2020. Denna faktor gör det svårt att värdera utvecklingen av sjukfrånvaron på så sätt att pandemin överskuggar andra möjliga bakomliggande orsaker. Främst har sjukfrånvaron för anställda inom så kallade kontaktyrken påverkats negativt. Därför ökade sjukfrånvaron inom de förvaltningar där kontaktyrken återfinns.

Sjukfrånvarofrekvens	2019	2020
Kvinnor	9,0	11,4
Män	5,6	7,5
29 år och yngre	7,6	9,4
30-49 år	8,0	10,6
50 år och äldre	8,6	10,9
Totalt	8,2	10,6

Andelen långtidssjukfrånvaro (timmar från sjukperioder som var 60 dagar eller längre) var 44 procent. Det var en minskning jämfört med föregående år med 8,5 procentenheter. Den stora minskningen ska beaktas utifrån coronapandemin. En stor del av det ökade antalet sjuktimmar på grund av pandemin hamnade under dag 1 till 59. På så sätt blev andelen sjuktimmar därefter påtagligt färre jämfört med föregående år.

Andel långtidssjukfrånvaro*	2019	2020
Kvinnor	54,0	45,8
Män	44,2	34,6
Totalt	52,5	44

*60 sjukdagar och längre

Bolag

Antalet anställda i hel- och delägda bolag var i stort likvärdigt 2020 och 2019. En viss ökning fanns dock inom AB Vänersborgsbostäder, från 62 till 68 anställda, och Kunskapsförbundet Väst, från 638 till 646 anställda.

Anställning	Kvinnor		Män		Totalt	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Helägda bolag						
AB Vänersborgsbostäder	15	17	47	51	62	68
Vattenpalatset Vänerparken AB	6	4	4	4	10	8
Hunnebergs Kungajakt- och viltmuseum AB	3	3	2	2	5	5
Fastighets AB	0	0	1	1	1	1
Delägda bolag						
Kunskapsförbundet Väst	421	416	217	230	638	646
Nätaktiebolaget Biogas Brålanda	0	0	1*	1*	1*	1*
Norra Älvsborgs Räddningstjänstförb.	14	16	87	87	101	103
RIB deltidsbrandmän	6	6	131	129	137	135

*=Konsult



Finansiella rapporter

Resultaträkning, mnkr	Not	Kommunen 2020	Kommunen 2019	Koncernen 2020	Koncernen 2019
Verksamhetens intäkter	2,4	572	560	811	779
Verksamhetens kostnader	3,4	-2 909	-2 902	-3 029	-3 025
Avskrivningar	5	-104	-94	-187	-152
Verksamhetens nettokostnader		**-2 441**	**-2 436**	**-2 405**	**-2 398**
Skatteintäkter	6	1 819	1 822	1 819	1 822
Gen.statsbidrag & utjämning	6	786	652	786	652
Verksamhetens resultat		**164**	**38**	**200**	**76**
Finansiella intäkter	7	6	8	2	4
Finansiella kostnader	8	-9	-9	-23	-31
Resultat före extraord. poster		**161**	**37**	**179**	**49**
Extraordinära poster		0	0	0	0
Årets resultat		**161**	**37**	**179**	**49**

Kassaflödesanalys	Not	Kommunen 2020	Kommunen 2019	Koncernen 2020	Koncernen 2019
DEN LÖPANDE VERKSAMHETEN					
Årets resultat		161	37	179	49
Justering för övriga ej likviditetsp. poster	9	121	105	199	169
Medel från verk. före förändr av rörelsekap		**282**	**142**	**378**	**218**
FÖRÄNDRING RÖRELSEKAPITAL					
Ökning (-) minskning (+) förråd		1	0	1	0
Ökning (-) minskning (+) kortfristiga fordringar	14	82	-11	114	30
Ökning (+) minskning (-) kortfristiga skulder	24	90	-44	51	-92
Medel från den löpande verksamheten		**454**	**87**	**544**	**156**
INVESTERINGSVERKSAMHETEN					
Investering i materiella anläggningstillgångar		-338	-245	-476	-491
Investering i finansiella anläggningstillgångar		-5		-5	
Försäljning av anläggningstillgångar		5	6	5	6
Försäljning av finansiella anläggningstillgångar		0		0	
Anläggningsavgifter och investeringsbidrag	23	8	15	52	15
Medel från investeringsverksamheten		**-330**	**-224**	**-424**	**-470**
FINANSIERINGSVERKSAMHETEN					
Ökning (+) långfristiga skulder	19	0	180	5	358
Minskning (-) långfristiga skulder (amortering)		0	0	0	0
Ökning (-) långfristiga fordringar och placeringar		0	0	0	0
Minskning (+) långfristiga fordringar och placeringar		5	0	5	0
Medel från finansieringsverksamheten		**5**	**180**	**10**	**358**
Årets kassaflöde		**129**	**44**	**129**	**44**
Likvida medel vid årets början		71	26	71	27
Likvida medel vid årets slut		200	71	200	71

Balansräkning, mnkr		Kommunen		Koncernen	
	Not	2020	2019	2020	2019
TILLGÅNGAR					
Anläggningstillgångar					
Immateriella tillgångar		2	3	2	3
Materiella anläggningstillgångar		2 323	2 091	4 344	4 056
Mark, byggnader & teknisk anläggningar	10,11	2 248	2 019	4 252	3 969
Maskiner och inventarier	10,12	75	71	92	87
Finansiella tillgångar	13	103	103	43	44
Summa anläggningstillgångar		**2 428**	**2 197**	**4 390**	**4 103**
Omsättningstillgångar					
Förråd		20	21	20	21
Fordringar	14	181	162	144	158
Kortfristiga placeringar		0	100	0	100
Kassa och bank	15	200	71	200	71
Summa omsättningstillgångar		**401**	**353**	**364**	**350**
SUMMA TILLGÅNGAR		**2 828**	**2 550**	**4 753**	**4 453**
EG. KAP, AVSÄTTN. & SKULDER					
Eget kapital					
Periodens/årets resultat		161	37	179	49
Resultatutjämningsreserv		50	50	50	50
Övrigt eget kapital	16	1 238	1 201	1 377	1 328
Summa eget kapital		**1 449**	**1 288**	**1 605**	**1 427**
Avsättningar					
Avsätt. för pensioner & liknande förpliktelser	17	187	171	197	177
Andra avsättningar	18	23	24	54	52
Summa avsättningar		**210**	**194**	**250**	**229**
Skulder					
Långfristiga skulder	19-23	525	523	2 313	2 263
Kortfristiga skulder	24	644	545	585	534
Summa skulder		**1 169**	**1 068**	**2 898**	**2 797**
S:A EG.KAP, AVSÄTTN. & SKULDER		**2 828**	**2 550**	**4 753**	**4 453**
Ansvarsförbindelser:					
Pensionsåtaganden t.o.m 1997-12-31	25	775	802	775	802
Övriga ansvarsförbindelser	26	1 660	1 655	17	18
Ställda panter				110	110

Not 1 Redovisnings- och värderingsprinciper

Övergripande principer
Den 1 januari 2019 trädde en ny lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) i kraft. Kommunens redovisning upprättas enligt kommunallagen och enlighet med den nya lagen samt följer anvisningar och rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR). För alla förändringar har även jämförelsetalen för föregående år justerats. Förtydligande och kommentarer till förändringar kommenteras under respektive avsnitt. Alla noter redovisas i mnkr.

Anläggningstillgångar
Med anläggningstillgång menas tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. För att klassas som anläggningstillgång ska värdet vara över ett halvt basbelopp, d.v.s. över 23 650 kr. Värdet av anläggningstillgången är anskaffningsvärdet med gjorda avskrivningar över anläggningstillgångens nyttjandeperiod.

Avskrivningar beräknas på anskaffningsvärdet. Avskrivningstiderna baseras på anläggningstillgångarnas beräknade nyttjandeperiod och sker med rak nominell metod, d.v.s. linjär avskrivning. Avskrivning av färdiginvesterade anläggningstillgångar påbörjas tertialvis.

Avskrivningstider:

Verksamhetsfastigheter	5-80 år
Fastigheter för affärsverksamhet	5-50 år
Bostäder och lokaler	5-50 år
Gator, vägar och parker	10-33 år
Fastigheter för annan verksamhet	5-80 år

Vad gäller anläggningar med komponenter som förbrukas under olika tidsperioder har väsentliga komponenter fastställts för de betydande byggnaderna, gator och Va-anläggningar. Lånekostnader redovisas enligt huvudregeln enligt R4, vilket innebär att inga lånekostnader ingår i anskaffningsvärdet.

Jämförelsestörande poster
Jämförelsestörande poster är resultat av händelser eller transaktioner som inte är extraordinära men som är viktiga att uppmärksamma vid jämförelser med andra perioder. Dessa redovisas i not.

Klassificering av finansiella tillgångar
Vänersborg kommuns finansiella anläggningstillgångar består av aktier i kommunala bolag, andelar i förbund och i bostadsrätter. I anskaffningsvärdet ingår inga lånekostnader. Kortfristiga placeringar som kan omsättas inom 0–3 dagar klassas som likvida medel. Placeringsmedel värderas till verkligt värde.

Koncernkonto
Koncernens tillgångar placerade i koncernkonto redovisas som likvida medel i kommunen. De kommunala bolagens andel redovisas som kortfristig skuld i kommunen och som kortfristig fordran i respektive bolag.

Leasing
De fåtal finansiella leasingavtal kommunen har redovisas som operationella då avtalens värde bedöms som obetydliga. Detta bedöms inte ha någon effekt på kommunens resultat och ställning. Vad gäller de hyresavtal kommunen har bedöms inga uppfylla kraven för att redovisas som finansiella leasingavtal.

Intäktsredovisning
Investeringsbidrag och anläggningsavgifter för VA redovisas som förutbetalda intäkter. De förutbetalda intäkterna redovisas bland långfristiga skulder och periodiseras över anläggningarnas nyttjandeperiod. 1/45 intäktsförs per år. Vad gäller investeringsbidrag från icke offentliga organisationer har dessa justerats enligt gällande regelverk fr.o.m. 2020. Renhållningsverksamhetens resultat redovisas som förutbetald intäkt och dess egna kapital som kortfristig skuld till renhållningskollektivet. VA-verksamheten har inget eget kapital.

Pensioner
Pensionsskulden redovisas i överensstämmelse med LKBR enligt blandmodellen. Pensionsrätt intjänad t.o.m. 1997 redovisas således som en ansvarsförbindelse. Från 2007 till 2009 samt 2012 och 2013 gjordes dock extra pensionsavsättningar, totalt 90 mnkr inklusive löneskatt. Denna post på 90 mnkr har korrigerats under 2019 och nu redovisas all pensionsrätt intjänad före 1997 som ansvarsförbindelse. Det finns inga finansiella placeringar avseende pensionsmedlen utan medlen har använts i den egna verksamheten till investeringar m.m.

Pensionskostnader och pensionsskuld för kommunen grundar sig på Skandikon pensionsadministration AB:s (Skandikon), beräkningar och prognoser enligt RIPS19.

Pensionsåtaganden för anställda i bolagen som ingår i kommunkoncernen redovisas enligt Bokföringsnämndens K3.

Visstidsförordnanden för politiker som ger rätt till särskild avtalspension redovisas som avsättning när det är troligt att de kommer att leda till utbetalning. Kommunen har antagit bestämmelser om omställningsstöd och pensioner till förtroendevalda (OPF-KL) att gälla fr.o.m 2014. Redovisning sker enligt rekommendation.

Avsättningar
Tidigare kortfristig skuld till Trafikverket har bokats om till avsättning eftersom utförande och utbetalning inte är tidsbestämt.

Semesterlöneskuld

Semesterlöneskuld och andra löneskulder till personalen redovisas som en kortfristig skuld. Årets skuldförändring ingår i verksamhetens kostnader.

Tomtmark för exploatering

Tomtmark för exploatering redovisas som omsättningstillgång på nytillkommande exploateringsområden.

Sammanställda räkenskaper

Enligt RKR:s rekommendation, R16 Sammanställda räkenskaper behöver endast de bolag och kommunalförbund vars omsättning eller omslutning är mer än 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag ingå i koncernens räkenskaper. Så i koncernens räkenskaper ingår endast kommunen, Kunskapsförbundet Väst, AB Vänersborgsbostäder och Fastighets AB Vänersborg.

Konsoliderade enheter	Andel
• AB Vänersborgsbostäder (ABVB)	100 %
• Fastighets AB Vänersborg (FAAB)	100 %
• Kunskapsförbundet Väst (KFV)	38,7%

Enheter som inte konsolideras	Andel
• Hunnebergs Kungajakt- och vilt museum AB	100 %
• Vattenpalatset Vänerparken AB	100 %
• Nätaktiebolaget Biogas Brålanda	73,0 %
• Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (NÄRF)	35,6 %
• Fyrstads Flygplats AB	34,0 %

Skillnader i redovisningsprinciper mellan bolagen och kommunen vad gäller investeringsbidrag och en uppskrivningsfond har justerats till kommunens gällande principer. I koncernredovisningen ska intäkter och kostnader för interna tjänster redovisas under samma år. Skillnader i pensionsredovisning ska inte justeras.



Not 2 Verksamhetens intäkter	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Försäljningsintäkter	34	39	35	41
Taxor och avgifter	165	160	165	160
Hyror och arrenden	83	84	282	269
Bidrag från staten	245	223	245	223
Övriga bidrag	9	16	30	31
Försäljn.expl.fast & anl tillg	9	10	9	10
Övriga intäkter	27	28	44	44
Summa	**572**	**560**	**811**	**779**

Not 3 Verksamhetens kostnader	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Löner	1 276	1 274	1 403	1 402
Pensionskostnader	118	122	126	131
Sociala avgifter och löneskatt	429	427	471	470
Anläggnings- och underhållsmaterial	7	5	7	6
Fastighetskostnader	105	100	236	217
Lokal och markhyror	144	133	72	78
Köp av huvudverksamhet	459	470	293	300
Övriga tjänster	169	184	195	213
Lämnade bidrag	118	106	119	107
Material	78	71	86	76
Övriga kostnader	5	9	16	19
Skattekostnad			4	5
Reaförluster och utrangeringar	1	1	1	0
Summa	**2 909**	**2 902**	**3 029**	**3 025**

Leasing kommunen,mnkr	Beräknad kostnad		
	2021	2022-2027	2027-
Bilar	4	3	0
Inventarier	23	14	0
Hyror avtalstid> 3 år	95	399	410
Summa	**122**	**416**	**410**

Not 4 Jämförelsestörande poster mnkr	Kommunen		Koncernen	
	2020	2021	2020	2019
Reavinst	3	6	3	0
Engångshyra pga ombygg	-20		-20	
Osäker fordran	0	-6	0	-6
Summa	**-17**	**0**	**-17**	**-6**

Not 5 Avskrivningar	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Avskrivningar enligt plan	104	94	187	149
Nedskrivningar	0	0		3
Summa	**104**	**94**	**187**	**152**

Not 6 Skatteintäkter	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Preliminär skatteinbetalning	1 857	1 838	1 857	1 838
Slutavräkningsdifferens föreg. år	-10	1	-10	1
Prel. slutavräkning innevarande år	-28	-17	-28	-17
Summa	**1 819**	**1 822**	**1 819**	**1 822**

Not 6 Kommunalekonomisk utjämning	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Inkomstutjämning	433	420	433	420
Kostnadsutjämning	76	41	76	41
Bidrag LSS-utjämning	66	55	66	55
Kommunal fastighetsavgift	79	76	79	76
Generella bidrag från staten	92	32	92	32
Regleringsbidrag	41	28	41	28
Summa	**786**	**652**	**786**	**652**

Not 7 Finansiella intäkter	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Ränteintäkter & utdelning	2	4	2	4
Borgensavgift	4	4	0	0
Summa	**6**	**8**	**2**	**4**

Not 8 Finansiella kostnader	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Räntekostnader	5	4	18	26
Ränta på pensionsskuld	4	5	5	5
Summa	**9**	**9**	**23**	**31**

Kassaflödesanalys

Not 9 Justering för ej likviditetspåverkande poster	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Justering för				
- av- och nedskrivningar	104	94	187	152
- gjorda avsättningar	30	28	19	30
- i anspråkstagna avsättningar	-5	-5	0	-7
- realisationsvinster/ förluster	-2	-6	-2	-6
Övriga likviditetspåverkande poster	-6	-6	-4	0
Summa	**121**	**105**	**200**	**169**

Not 10 Materiella anläggningstillgångar	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Markreserv	10	10	10	10
Verksamhetsfastigheter	1228	1005	1768	1560
Fastigheter för affärsverksamhet	520	490	520	490
Publika fastigheter	214	203	214	203
Fastigheter för annan verksamhet	20	21	20	21
Bostäder och övriga fastigheter	0	0	1396	1101
Pågående investeringar	255	290	324	584
Summa	**2 248**	**2 019**	**4 252**	**3 969**

Inventarier	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Maskiner och inventarier	64	56	76	67
Bilar och andra transportmedel	11	15	16	20
Summa	**75**	**71**	**92**	**87**

Not 11 Mark, byggnader och tekniska anläggningar, Kommunen

	Immateriella	Markreserv	Verksamhetsfastigheter	Fastigh för affärsverks	Publika fastigheter	Fastigh för annan verksamh	**Summa**	Pågående arbeten	**Totalt**
Anskaffningsvärden									
Ing anskaffningsvärde	8	20	1 759	741	471	48	3 047	290	3 337
Årets investeringar *)	0		79	41	15		135	200	335
Omklassificering/flyttning	0	0	200	5	11	2	217	-233	-16
Årets försäljning						-1	-1		-1
Utrangerade anläggningar	0	0	0	0	0		-1		-1
Utg ack anskaffn-värden	**8**	**20**	**2 038**	**787**	**496**	**49**	**3 398**	**256**	**3 654**
Avskrivningar									
Ing avskrivningar	-4	-10	-754	-251	-268	-27	-1 315		-1 315
Årets avskrivningar	-1	0	-55	-15	-15	-2	-88		-88
Utrangerade/omklass			0	0	0		0		0
Utg ack avskrivningar	**-5**	**-10**	**-810**	**-266**	**-282**	**-29**	**-1 403**	**0**	**-1 403**
Nedskrivningar									
Ing nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Årets förändring	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utg ack nedskrivningar	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Ing planenligt restvärde	**3**	**10**	**1 005**	**490**	**203**	**21**	**1 732**	**290**	**2 023**
Utg planenligt restvärde	**2**	**10**	**1 228**	**520**	**214**	**20**	**1 995**	**256**	**2 251**

Not 12 Maskiner och inventarier, kommunen

Anskaffningsvärden	Maski-ner	Inventa-rier	Bilar och transportm	Förbättr annans fastigh	Totalt
Ing ack anskaffningsvärde	16	135	32	3	186
Årets investeringar	5	16	4		25
Försäljn och utrangering	-2	-11	-4		-16
Flyttning		0	-5		-5
Utg ack anskaffningsvärde	**19**	**140**	**27**	**3**	**190**
Avskrivningar					
Ing ack avskrivning enl plan	-11	-84	-17	-3	-115
Årets av-/nedskrivningar	-1	-11	-3	0	-16
Försäljn/utrang/omklass	2	11	4		16
Utg ack avskrivning enl plan	**-11**	**-84**	**-16**	**-3**	**-115**
Ing planenl restvärde	**5**	**51**	**15**	**0**	**71**
Utg planenl restvärde	**8**	**56**	**11**	**0**	**75**

Not 13 Finansiella anläggningstillgångar

	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
AB Vänersborgsbostäder	58	58	0	0
Vänerhamn AB	1	1	1	1
Fastighets AB Vänersborg	1	1	0	0
Hunnebergs Kungajakt-och				
Viltmuseum AB	0	0	0	0
Fyrstads Flygplats AB	2	2	2	2
Vattenpalatset Vänerpar-ken AB	7	7	7	7
Bostadsrätter	3	3	3	3
Kommuninvest	28	24	24	24
Nätaktiebolag Biogas Brå-landa	1	1	1	1
Dalslands Turist AB	0	0	0	0
Övriga andelar	0	0	0	0
Kommunasurans Syd AB	1	1	1	1
Långfristig placering - Kommuninvest	0	5	5	5
Summa	**103**	**103**	**43**	**44**

Not 14 Kortfristiga fordringar

	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Kundfordringar	34	37	34	37
Statsbidragsfordringar	59	51	59	51
Upplupna intäkt. & förut-betalda kostnad.	65	59	45	51
Övriga korta fordringar	23	16	6	20
Summa	**181**	**162**	**144**	**158**

Andelskapitalet i Kommuninvest ekonomiska förening avser inbetalt andelskapital, 28 265 tkr Kommuninvest ekonomiska förening har däremot beslutat om insatsemissioner om sammanlagt 10 535 tkr för Vänersborgs kommun. Vänersborgs kommun totala andelskapital Kommuninvest ekonomiska förening uppgick 2020-12-31 till 38 801 tkr

Not 15 Likvida medel

	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Kassa	0	0		0
Bank	9	8	10	9
- varav gåva Dorchimont	4	4	4	4
Plusgiro (likställt med bank)	190	62	190	62
Summa	**200**	**71**	**200**	**71**

Not 16 Eget kapital

	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Ingående eget kapital	1 286	1 249	1 425	1 376
Direktbokning eget kapital		0	0	0
-just privata inv bidrag	2	2	2	2
- årets resultat	161	37	179	49
Summa	**1 449**	**1 288**	**1 605**	**1 427**

Not 17 Pensionsavsättningar

	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Pensionsavsättningar				
Ing pensionsavsättningar	170	148	177	155
Nyintjänad pension varav				
-förmånsbestämd åp	11	16	13	16
-särskild avtalspension	0	0	0	
Årets utbetalningar	-6	-5	-6	-5
Rta- & basbeloppsuppr.	4	4	4	4
Ändring försäkring tekn	0	-		
Övrig post	5	4	5	4
Förändring av löneskatt	3	4	4	4
Summa	**187**	**170**	**197**	**177**

Not 18 Övriga avsättningar	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Kommunalförbundet NÄRF	14	15	14	15
Trafikverket	9	9	9	9
Uppskjuten skatt			30	28
Summa	**23**	**24**	**54**	**52**

Not 19 Långfristiga skulder	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Lån i bank och kreditinstitut	365	365	2093	2088
Summa	**365**	**365**	**2 093**	**2 088**

Not 20 Förfallotider på långfristiga skulder	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Skulder som förfaller inom ett år	25	132	173	662
Skulder som förfaller senare än ett år men inom senast fem år efter balansdagen	233	233	1658	1125
Skulder som förfaller senare än fem år efter balansdagen	107	0	262	300
Summa	**365**	**365**	**2 093**	**2 088**

Not 21 Räntebindningstid,	Kommunen	Koncernen
	2020	2020
Räntebindning till		
2021	58	255
2022	55	437
2023	115	515
2024	31	181
>2025	107	706
Summa	**365**	**2 093**

Kommunens genomsnittliga räntebindningstid var 3,14 år både exkl och inkl räntederivat. Koncernens genomsnittliga räntebindningstid inkl räntederivat var 3,91 år samt 1,84 år exklusive räntederivat.

Not 22 Marknadsvärden räntederivat	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Säkrad låneskuld	0	70	985	1255
Marknadsvärde räntederivat	0	-3	-55	-53

Räntederivaten används för att binda räntan så att ränterisken anpassas till de ramar som finns angivna i finanspolicyn. Om man istället valt att hantera ränterisken genom att binda ränta på varje lån för sig hade skillnaden i räntekostnad varit försumbar. Marknadsvärdet är en ögonblicksbild av den kostnad som skulle uppstå vid en stängning av utestående derivatkontrakt. Kostnaden är jämförbar med den ränteskillnadsersättning som måste betalas till banken då bundna lån förtids inlöses. Kommunens genomsnittliga räntekostnad för lån under året inkl räntederivat var 1,16 samt 0,46 exkl räntederivat. Kommunens snittränta på balansdagen var 0,47%.

Not 23 Övriga långfristiga skulder	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Anläggningsavgifter	140	136	140	136
Investeringsbidrag	20	23	81	40
Summa	**160**	**160**	**221**	**176**

Not 24 Kortfristiga skulder	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Skuld till bolagen i kommunens koncernkontosystem	181	145	10	57
Leverantörsskulder	87	84	130	100
Skuld till VA & RH kollektivet	2	2	2	2
Löneskuld, timanställda	8	8	8	8
Semesterlöneskuld	110	97	122	109
Upplupna sociala avg & prelskatt	81	74	89	81
Upplupna kostnad & förutbetalda intäkt.	48	46	85	80
Upplupen pensionskostnad	55	55	62	62
Förutbetalda skatteintäkter	55	18	55	18
Gåva Dorchimont	4	4	4	4
Övriga kortfristiga skulder	13	12	15	13
Summa	**644**	**545**	**585**	**534**

Not 25 Ansvarsförbindelse pensioner	Kommunen		Koncernen	
	Aug 2020	Dec 2019	Aug 2020	Dec 2019
Pensionsförpliktelse				
Ing pensionsförpliktelse	802	823	802	823
Rta-& basbeloppsuppräkn.	19	20	19	20
Ändr. Försäkringstekniska.	-3	0	-3	0
Nyintjänad pension	-1		-1	-1
Årets utbetalningar	-39	-39	-39	-39
Övrig post	3	2	3	2
Förändring av löneskatten	-5	-4	-5	-4
Utg. ansvarförbindelse	**775**	**802**	**775**	**802**

Not 26 Övriga ansvarsförbindelser	Kommunen		Koncernen	
	2020	2019	2020	2019
Föreningar m.fl.	4	4	4	4
Egna hem	0	0	0	0
Folkets hus	8	8	8	8
Fastighets AB Vänersborg	39	34	0	0
AB Vänersborgsbostäder	1 604	1 604	0	0
Nätaktiebolaget Biogas Brålanda	3	3	3	3
Fyrstads Flygplats AB	2	2	1	2
Privata medel	0	0	0	0
Fastigo	0	0	1	1
Summa	**1 660**	**1 655**	**17**	**18**

Vänersborgs kommun har i maj 1993 ingått en solidarisk borgen såsom för egen skuld för Kommuninvest i Sverige AB:s samtliga nuvarande och framtida förpliktelser. Samtliga 292 kommuner och regioner som per 2020-12-31 var medlemmar i Kommuninvest ekonomisk förening har ingått likalydande borgensförbindelser. Mellan samtliga medlemmar i Kommuninvest ekonomisk förening har ingåtts ett regressavtal som reglerar fördelningen av ansvaret mellan medlemmarna vid ett eventuellt ianspråktagande av ovan nämnd borgensförbindelse. Enligt regressavtalet ska ansvaret fördelas dels i förhållande till storleken på de medel som respektive medlem lånat av Kommuninvest i Sverige AB, dels i förhållande till storleken på medlemmarnas respektive insatskapital i Kommuninvest ekonomisk förening. Vid en uppskattning av den finansiella effekten av Vänersborgs kommuns ansvar enligt ovan nämnd borgensförbindelse, kan noteras att per 2020-12-31 uppgick Kommuninvest i Sverige AB:s totala förpliktelser till 501 230 mnkr och totala tillgångar till 525 483 mnkr. Vänersborgs kommuns andel av de totala förpliktelserna uppgick till 2 271 mnkr och andelen av de totala tillgångarna uppgick till 2 382 mnkr.

Not 27 Interna mellanhavanden koncernföretag

	Försäljning		Fordringar, skulder		Finansiella poster	
Enhet	Kö-pare	Säl-jare	Borgenär	Gäldenär	Mottagare	Betalare
Kommunen	304	17	3	187	4	
AB Vänersborgsbostäder (ägd andel 100 %)	2	80	65	2		4
Fastighets AB (ägd andel 100 %)		2	13			
Kunskapsförbunder Väst (ägd andel 38 %)	14	221	109	1		



Drift och investeringsredovisning

Den ekonomiska styrningen sker bl.a genom att fullmäktige i budget anvisar resurser till kommunstyrelsen och nämnderna för verksamhet och investeringar. Fullmäktiges budget utgör därmed en gräns för omfattningen av verksamheten och investeringarna. Budgeten benämns Mål- och resursplan i Vänersborgs kommun och beslutas av fullmäktige inför varje verksamhetsår i juni. Nämnderna och kommunstyrelsen upprättar därefter internbudgetar för sina ansvarsområden.

Driftbudget
Kommunfullmäktige beslutar om nettoanslag till nämnderna och kommunstyrelsen fördelat på anslagsbindningsnivåer inom respektive nämnd. Nämnderna fördelar därefter anslagen i sin internbudget. För att omfördela budgeten mellan anslagsbindningsnivåerna i respektive nämnd krävs beslut av kommunstyrelsen. Den löpande verksamheten har treårig planering där första året utgör budgetår och de två påföljande plan år. Nämnderna tar med utgångspunkt från fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning, fram förväntade resultat. Överföring av negativa eller positiva resultat sker inte.

Upplysning internredovisningsprinciper
Jämfört med resultaträkningens intäkter och kostnader som endast innehåller kommunexterna poster, har driftsredovisningen påförts kommuninterna poster, såsom köp och försäljning mellan nämnder. Poster som kalkylmässigt simuleras i driftsredovisningen är kapitalkostnader och personalomkostnader. Gemensamma kostnader som fördelas genom interndebiteringar är framförallt hyreskostnader, måltidskostnader, IT-kostnader och lokalvård.

Internprissättning
Prisjustering för interna tjänster kan ske inom ramen för eventuell inflationskompensation enligt budgetförutsättningarna. Helt intäktsfinansierad verksamhet kan även justera priserna för den budgetkompensation som köpande nämnder får vid förändrat personalomkostnadspålägg, löneökning till följd av lönerevision och justerad internränta. Vid prissättning av nya tjänster ska skriftliga avtal upprättas mellan säljare och köpare.

Investeringsbudget
Fullmäktige tilldelar samhällsbyggnadsnämnden anslag som binds till varje enskilt större investeringsprojekt. Fullmäktige tilldelar också nämnderna ramanslag för investeringar såsom inventarier och liknande. Investeringsbudgeten omfattar tre år, och innehåller budget för innevarande år (2020) och en plan för de två kommande åren (2021-2022).

Investeringsramar
Nämndernas investeringsramar motsvaras av mål- och resursplan föregående år. För planens första år, budget 2020, är det endast i undantagsfall som nya objekt kan föreslås då kommunens investeringsbudget är omfattande och utrymmet för att finansiera nya investeringar (driftkostnaden) är den hyrande nämndens ansvar. Alternativet är att nämnden stryker eller flyttar fram planerade investeringar i tiden, till förmån för nya förslag. Nämnderna ska beskriva vilka konsekvenser som investeringar får på driftbudgeten och hur dessa ryms inom befintlig budgetram.

Kommentar till årets utfall
Nämnderna redovisade i bokslutet ett överskott på 27 mnkr, en förbättring från augustiprognosen med 9 mnkr och med c:a 49 mnkr jämfört med bokslut 2019. Det är endast två av nio nämnder som redovisade underskott mot budget. Under året har nämnderna tillförts budgetkompensation för löneökningar. Dessutom har följande nämnder tillförts medel ur kommunstyrelsen förfogande anslag. Barn- och utbildningsnämnden 15 mnkr, Kultur- och fritidsnämnden 900 tkr, Miljö- och hälsoskyddsnämnden 497 tkr och socialnämnden 251 tkr.

Investeringsbudgeten har utökats med 253 mnkr varav 231 mnkr utgjorde överföringar från 2019. Huvuddelen har tillförts samhällsbyggnadsnämnden.

Kommunfullmäktige har tagit ställning till två investeringsprojekt som genomförs av de kommunala bolagen. Det är AB Vänersborgsbostäders investering i kvarteret Haren. Projekteringen är färdig men byggstarten har försenats till 2021 på grund av överklagat bygglov. Det andra är Fastighets AB Vänersborgs förvärv av fastigheten Hunneberg 1:7.

Driftsredovisning

Driftredovisning, Tkr	2020 Utfall intäkt	2020 Utfall kostnad	2020 Netto	Årets budget	Budget-avvikelse	2019 Utfall intäkt	2019 Utfall kostnad	2019 Netto
Byggnadsnämnden	12 566	27 982	15 416	17 631	2 215	11 367	28 817	17 450
Kommunfullmäktige	0	1 604	1 604	2 305	701	0	2 386	2 386
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	4 734	12 760	8 026	8 125	99	4 137	12 103	7 966
Revisionen	0	1 011	1 011	1 276	265	0	1 181	1 181
Valnämnden	0	90	90	646	556	858	1 656	798
Överförmyndarnämnden	248	4 938	4 690	5 396	706	180	5 016	4 836
Summa	**17 548**	**48 385**	**30 837**	**35 379**	**4 542**	**16 542**	**51 158**	**34 616**
Barn- och utbildningsnämnden								
- Nämnd och administration	9	4 053	4 044	5 454	1 410	0	4 527	4 527
- Barnomsorg	47 181	300 808	253 627	260 543	6 916	38 893	287 794	248 902
- Grundskola/särskola	93 310	663 339	570 029	562 720	-7 309	101 344	649 840	548 496
Summa	**140 500**	**968 200**	**827 700**	**828 717**	**1 017**	**140 236**	**942 161**	**801 925**
Kommunstyrelsen								
- Styrelse	23	8 881	8 858	19 377	10 519	40	9 855	9 815
- Kommunledning	63 651	163 401	99 750	107 407	7 657	57 762	144 896	87 134
- Räddningstjänst/försäkringar	3 493	39 749	36 256	37 217	961	3 097	38 995	35 898
- Gymnasium	852	182 888	182 036	188 450	6 414	1 973	182 709	180 736
- Komvux	1 071	38 186	37 115	37 372	257	3 373	34 553	31 180
Summa	**69 090**	**433 105**	**364 015**	**389 823**	**25 808**	**66 245**	**411 008**	**344 762**
Kultur och Fritidsnämnden								
- Biblioteket och kultur	6 549	44 106	37 557	37 981	424	10 053	47 217	37 164
- Arena och fritid	8 849	63 915	55 066	51 739	-3 327	10 803	66 136	55 333
- Musik och ungdom	6 061	25 688	19 627	20 325	698	6 607	27 252	20 645
Summa	**21 459**	**133 709**	**112 250**	**110 045**	**-2 205**	**27 464**	**140 605**	**113 141**
Samhällsbyggnadsnämnden								
Skattefinansierad verksamhet								
- Nämnd och administration	425	7 515	7 090	7 440	350	412	7 156	6 744
- Gator,vägar/Park/Teknik/trafik	70 283	128 674	58 391	58 443	52	71 056	131 456	60 400
- Fastighetsenheten	176 808	190 372	13 564	10 364	-3 200	158 834	168 192	9 359
- Kost-/Städ-/Serviceenhet	128 349	129 154	805	1 133	328	137 562	139 680	2 118
Summa	375 865	455 715	79 850	77 380	-2 470	367 864	446 484	78 620
Taxebaserad verksamhet								
- Renhållningsverk	32 043	32 189	146	0	-146	30 411	30 448	37
- VA-verksamhet	63 793	67 636	3 843	0	-3 843	59 299	63 311	4 012
Summa	95 836	99 825	3 989	0	-3 989	89 710	93 759	4 049
Summa	**471 701**	**555 540**	**83 839**	**77 380**	**-6 459**	**457 573**	**540 243**	**82 669**
Socialnämnden								
- Nämnd och administration	5 770	48 285	42 515	67 703	25 188	4 307	41 657	37 350
- Äldreomsorg	98 824	599 659	500 835	497 308	-3 527	85 871	603 181	517 310
- Individ- och familjeomsorg	10 216	184 492	174 276	145 147	-29 129	18 832	194 052	175 220
- Personlig stöd och omsorg	50 677	296 495	245 818	244 351	-1 467	46 803	290 111	243 308
- Arbete, syssels. & integration	56 660	102 131	45 471	58 668	13 197	58 320	115 704	57 384
Summa	**222 147**	**1 231 062**	**1 008 915**	**1 013 176**	**4 261**	**214 133**	**1 244 704**	**1 030 572**
Summa nämndverksamhet	**942 445**	**3 370 002**	**2 427 556**	**2 454 519**	**26 964**	**922 193**	**3 329 879**	**2 407 685**
Finansförvaltningen								
Arbetsgivaravgifter	0	-107 479	-107 479	-110 771	-3 292	29	-96 582	-96 611
Pensioner	20	148 996	148 976	161 392	12 416	0	151 622	151 622
Övriga verksamheter	-10 364	-9 645	719	10 156	9 437	-11 548	-13 045	-1 497
-varav regl. resultat VA & RH	146		-146		146	37		-37
Intern finansiering (internränta)	27 811		-27 811	-23 871	3 940	25 003		-25 003
Interna poster	-388 060	-388 060		0	0	-375 811	-375 811	0
Summa finansförvaltningen	**-370 593**	**-356 188**	**14 405**	**36 906**	**22 501**	**-362 327**	**-333 816**	**28 511**
Summa verksamhet	**571 852**	**3 013 394**	**2 441 963**	**2 491 425**	**49 465**	**559 850**	**2 995 563**	**2 435 714**

Investeringsredovisning

Investering per nämnd, tkr	Utfall 2020	Budget 2020	Budgetdifferens	Utfall 2019
Barn- och utbildningsnämnden	8 486	8 700	214	5 598
Byggnadsnämnden	37	500	464	432
Kommunstyrelsen	699	2 460	1 761	1 270
Kultur- och fritidsnämnden	3 217	3 291	74	511
Samhällsbyggnadsnämnden	322 054	664 200	342 146	231 093
Socialnämnden	3 266	9 300	6 034	6 146
Finansiella investeringar	4 700		-4 700	
Totalt	**342 458**	**688 451**	**345 993**	**245 050**

Investeringsprojekt	Projektets budget t.o.m. 2020	Ack utfall t.o.m. 2020	Budgetdiff t.o.m. 2020	Budget 2020	Utfall 2020	Budget-diff 2020
Fastigheter - Samhällsbyggnads-nämnden						
Öxnered skola	156 500	88 021	68 479	125 100	56 515	68 585
Multikök Torpa	79 700	34 032	45 668	76 500	31 147	45 353
Idrottshall 40x20	34 500	32 415	2 085	32 600	30 500	2 100
Idrottsgatan 7	111 800	82 426	29 374	57 800	24 686	33 114
Ishall omklädningsrum	7 000	11 641	-4 641	6 600	11 206	-4 606
Kommunhus	90 300	85 536	4 764	11 500	6 500	5 000
Myndighetskrav	10 000	5 408	4 592	10 000	5 408	4 592
Marierovägens förskola	4 000	4 874	-874	4 000	4 874	-874
Kök Blåsut förskola	5 500	4 563	937	5 000	4 044	956
				58 700	17 125	41 575
Totalt	**499 300**	**348 916**	**150 384**	**387 800**	**192 005**	**195 795**

Investeringsprojekt	Projektets budget t.o.m. 2020	Ack utfall t.o.m. 2020	Budget-diff t.o.m. 2020	Budget 2020	Utfall 2020	Budget-diff 2020
Gator, VA och renhållning						
Kretsloppspark	45 200	51 915	-6 715	20 000	20 005	-5
VA Fridhemsområdet	13 150	13 461	-311	10 300	10 581	-281
Rondell Nabbensberg	8 000	6 273	1 727	8 000	6 271	1 729
VA Vänersnäs	60 000	5 012	54 988	60 000	4 996	55 004
Dalbobron, tryckledning	5 700	5 600	100	4 500	4 387	113
Beläggning, fd underhåll	8 000	7 977	23	4 000	3 973	27
Blåpl. Vänersnäs Kassaret Sandgär	15 000	4 740	10 260	14 100	3 697	10 403
Övriga				86 200	27 408	58 792
Totalt	**155 050**	**94 978**	**60 072**	**207 100**	**81 318**	**125 782**

Investeringsprojekt	Projektets budget t.o.m. 2020	Ack utfall t.o.m. 2020	Budget-diff t.o.m. 2020	Budget 2020	Utfall 2020	Budget-diff 2020
Exploatering						
Östra Mariedal	20 000	23 676	-3 676	20 000	23 371	-3 371
Holmängen tunnel	14 000	11 655	2 345	12 500	11 350	1 150
Skaven Öxnered	43 500	30 922	12 578	19 000	2 841	16 159
Övriga				13 400	7 006	6 394
Totalt	**77 500**	**66 253**	**11 247**	**64 900**	**44 568**	**20 332**

Inventarier/maskiner	Budget 2020	Utfall 2020	Budget-diff 2020
Barn- och utbildningsnämnden	8 700	8 486	214
Byggnadsnämnden	500	37	464
Kommunstyrelsen	2 460	699	1 761
Kultur- och fritidsnämnden	3 291	3 217	74
Samhällsbyggnadsnämnden	4 400	4 163	237
Socialnämnden	9 300	3 266	6 034
Totalt	**28 651**	**19 868**	**8 783**

Summa investeringar	Budget 2020	Utfall 2020	Budget-diff 2020
	688 451	337 758	350 693

Jämförelsetal övergripande, kommunen

	Enhet	2020	2019	2018	2017	2016
Omvärld						
Invånare	Antal	39 624	39 591	39 411	39 151	38 955
Skattesats, kommunen	Kr	22:21	22:21	22:21	22:21	22:21
Skattesats, totalt	Kr	33:69	33:69	33:69	33:69	33:69
Nyckeltal per invånare						
Tillgångar/invånare	Kr	71 371	64 409	59 501	57 623	53 039
Eget kapital/invånare	Kr	36 569	32 482	31 711	31 787	30 059
Skulder & avsättningar/invånare exkl. ansvarsförbindelse	Kr	34 802	31 926	27 790	25 833	22 981
Skulder & avsättningar/invånare inkl. ansvarsförbindelse pensioner	Kr	54 361	52 184	48 673	47 391	45 586
Personal						
Antal anställda kommunen den 1 november	Antal	3 526	3 595	3 679	3 599	3 479
- varav kvinnor	Antal	2 782	2 839	2 906	2 856	2 731
- varav män	Antal	744	756	773	743	748
Sjukfrånvaron	%	11	8	9	8	8
- varav kvinnor	%	11	9	9	9	9
- varav män	%	8	6	6	5	5
Antal årsarbeten	Antal	3 423	3 456	3 535	3 444	3 339
Resultaträkningen						
Årets resultat	Mnkr	161	37	5	76	59
Årets resultat, andel av skatter & generella statsbidrag	%	6	2	0	3	3
Intäktsutveckling	%	2	-8	-1	1	27
Kostnadsutveckling	%	0	0	5	4	10
Utveckling skatteintäkter & generella statsbidrag	%	5	3	4	5	6
Nettokostnader	Mnkr	2 441	2 436	2 386	2 241	2 129
Verksamhetens nettokostnad, andel av skatt & statsbidrag	%	93	98	100	97	97
Balansräkningen						
Eget kapital	Mnkr	1 449	1 288	1 250	1 245	1 171
Investeringsnetto	Mnkr	342	245	248	215	175
Självfinansieringsgrad, (årets resultat+avskrivningar/nettoinvestering)	%	77	53	39	76	81
Soliditet, eget kapital/tillgångar	%	51	51	53	55	57
Soliditet, inkl. ansvarsförbindelse pensioner	%	24	19	18	18	14
Kassalikviditet, likvida medel & checkkredit andel av kortfr. skulder	%	62	67	55	68	51
Skuldsättningsgrad, totala skulder/tillgångar	%	49	49	47	45	43
-varav långfristig låneskuld	%	13	14	8	8	8
Förändring av tillgångsvärdet	%	11	9	4	9	1

Kommunfullmäktige

Ordförande: Annalena Levin (C)
1:e vice ordförande:Dan Åberg (M)
2:e vice ordförande: Anneli Guilotte(S)

Årets verksamhet

Kommunfullmäktige har 51 ledamöter, varav 18 kvinnor och 33 män. Fullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och utses vid allmänna val vart fjärde år. Kommunfullmäktige fattar beslut i ärenden som rör mål och riktlinjer för de kommunala verksamheterna, kommunens budget, den kommunala skattesatsen, taxor och avgifter, investeringar, stadsplanering samt andra viktiga och övergripande frågor för kommunen. Under kommunfullmäktige finns en valberedning, som förbereder kommunfullmäktiges val och en demokratiberedning som bl.a. har till uppgift att förbättra medborgardialogen.
Under året har Kommunfullmäktige sammanträtt åtta gånger och haft 182 stycken ärenden. Under fem sammanträden deltog endast 26 ledamöter istället för 51, till följd av en politisk överenskommelse mellan samtliga partier för att minska antalet deltagare på mötet och därmed minska smittspridningen av covid-19. Bland besluten kan noteras revidering av kommunfullmäktiges arbetsordning samt reglemente med föreskrifter om styrelsens och nämndernas arbetsformer för att kunna möjliggöra sammanträde på distans till följd av covid-19. Vidare antogs ny lokalförsörjningspolicy samt klimatlöften för Klimat 2030, där kommunfullmäktige av 20 stycken åtgärder som är väl beprövade och som kan ge stor utsläppsminskning, ansåg sju löften uppfyllda och nio löften genomförbara under 2021. Kommunfullmäktige införde verksamhetsområde för vatten och spillvatten för Gaddesanna, uppdrog till samhällsbyggnadsnämnden att bygga en ny sessionssal och antog program för bevarande och utveckling i Vänersborgs innerstad.

Ekonomi

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	0,0	0,0	0,0
Personal	0,9	1,3	1,3
Omkostnader	0,7	1,1	0,9
Nettokostnad	1,6	2,4	2,2
Nettobudget	2,3	2,6	2,5
Resultat	**0,7**	**0,2**	**0,3**

Ekonomisk analys

Kommunfullmäktige visar överskott med 0,7 mnkr för 2020. Både personal och omkostnader varit lägre under året vilket kan hänföras till Coronapandemin.

Valnämnden

Ordförande: Annika Larsson Lindlöf (S)
1:e vice ordförande: Niklas Claesson (M)
2:e vice ordförande: Theresia Andersson (S)

Årets verksamhet

Valnämnden har tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Nämnden ansvarar för genomförandet av val i kommunen. Med val avses val till riksdag, landsting och kommunfullmäktige. Vidare ansvar valnämnden för folkomröstningar och val till EU-parlamentet. Arbetet sker i nära samarbete med Länsstyrelsen och Valmyndigheten.

Vi närmar oss de allmänna valen som är år 2022. Under år 2021 sker uppstart kring det förberedelsearbete som måste ske inför valåret.

Ekonomi

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	0,0	0,8	0,7
Personal	0,0	1,2	1,8
Omkostnader	0,1	0,4	0,4
Nettokostnad	0,1	0,8	1,5
Nettobudget	0,6	0,6	0,6
Resultat	**0,5**	**-0,2**	**-0,9**

Ekonomisk analys

Valnämnden visar överskott med 0,5 mnkr för 2020. Detta eftersom inga val genomförts under året

Revisionen

Ordförande: Thomas Boström (M)
Vice ordförande: Torsten Gunnarsson (S)

Årets verksamhet

Kommunens revisorer ska enligt kommunallagen, reglementet och med iakttagande av god revisionssed, granska all verksamhet som bedrivs inom nämnderna. De ska med sin granskning pröva om:

- verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som nämnderna ansvarar för är tillräcklig
- kommunstyrelsens och övriga nämnders beslut och verksamhet överensstämmer med de mål och beslut som fastställts av kommunfullmäktige samt följer lagstiftning, avtal och föreskrifter.

Följande granskningsprojekt har genomförts eller pågick vid skrivning av denna text;

- Delårsrapport per 2020-08-31
- Årsredovisning 2020
- Grundläggande granskning
- Kommunens kontroll av anställdas bisysslor
- Uppföljning och kontroll av försörjningsstöd
- Kommunens hållbarhet utifrån Agenda 2030
- Kvalitet och effektivitet i äldreomsorgen
- Kommunens hantering av Covid-19-krisen
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda

Färdigställda rapporter finns att läsa på kommunens hemsida - *Kommun&politik/kommunens organisation/revisionen/revisionsberättelse och rapporter.*

Kommunens revisorer har under året fortlöpande träffat tjänstemän och företrädare för kommunens nämnder i syfte att få information och samtala om verksamhetsutveckling, metoder för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling samt den interna kontrollen.

Revisionen fortsatte under år 2020 att arbeta utifrån den formulerade strategin att:

- förbättra väsentlighets- och riskanalys
- den årliga granskningen av nämndernas ansvarsutövande, så kallad grundläggande granskning, ska utvecklas
- aktivt verka för bättre intern kontroll
- aktivt verka för utveckling och metoder för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling inom nämnderna
- stödja alla positiva processer i verksamhet och funktioner i dialog och samverkan med nämnderna.

Framtid

Revisionsstrategin enligt ovan ligger fast. Revisionen är ett nödvändigt instrument får såväl kontroll som utveckling av kommunens verksamheter och det finns behov av mer granskningar. Men revisionen behöver också synas mer och bättre. Därför är en god dialog och samverkan med de som granskas viktig. Syftet är att revisionens arbete ska förankras och få ett tydligt genomslag i verksamheterna.

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	0,0	0,0	0,0
Personal	0,5	0,4	0,3
Omkostnader	0,5	0,8	0,9
Nettokostnad	1,0	1,2	1,2
Nettobudget	1,2	1,2	1,2
Resultat	**0,2**	**0,0**	**0,0**

Ekonomisk analys

Revisionen visar i 2020 års bokslut ett överskott med 0,2 mot budget.

Barn- och utbildningsnämnden

Ordförande: Mats Andersson (C)
Vice ordförande: Gunnar Henriksson (L)
2:e vice ordförande: Christin Slättmyr (S)
Förvaltningschef: Sofia Bråberg

Verksamhetsbeskrivning

Verksamheten omfattar förskola, pedagogisk omsorg, grundskola, grundsärskola och fritidshem. I kommunens regi finns 26 förskolor, öppna förskolan Sirius och 8 dagbarnvårdare. Det finns 17 kommunala grundskolor (varav 2 även har grundsärskola) och vid alla F-6 skolor finns det fritidshem. Det finns två fristående aktörer inom grundskolan, flera fristående förskolor och aktörer för enskild pedagogisk omsorg.

Under året har flera delar av utvecklingsinsatserna inom ”Nyanländas lärande” slutförts. Tre av de största insatserna har varit ”Pedagogisk dokumentation i förskolan” i samverkan med Göteborgs universitet, ”Det globala klassrummet” i samverkan med Högskolan Väst samt ”Utbildningen i systematiskt kvalitetsarbete” i samverkan med Karlstad universitet.

Coronapandemin som drabbade oss under våren har medfört hög frånvaro för både barn/elever och personal och har under året ställt oss inför många nya utmaningar. Utvecklingen av nya arbetssätt och digitaliseringen har blivit central i den uppkomna situationen.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Andelen barn och elever som upplever trygghet i lärandemiljön bibehålles.

Uppnås

Elever som upplever att de är trygga i grundskolan ligger kvar på 89%, vilket är samma resultat som 2019. I grundskolan F-6 har arbetet bestått i att utveckla den tillgängliga lärmiljön för eleverna där de har gjorts delaktiga i sitt eget lärande och upplever sig därför trygga i skolan. Vi ser ett perspektivskifte i lärarnas dialoger kring undervisningen, där fokus har flyttats från vad man undervisar om till hur man undervisar och varför man undervisar på ett visst sätt. Vi har även arbetet tillsammans med den centrala elevhälsan med handledning av psykolog, stöd av kurator, förändrat schema och tydliggörande av dagen har ökat tryggheten i lärandemiljön vilket har hjälpt till att bibehålla trygghetsnivåerna.

I grundskolan 7-9 har alla skolor arbetat systematiskt med att göra lärmiljön tillgänglig och skapa förutsättningar för alla elever att ha inflytande och vara delaktiga för att på så sätt skapa trygghet.

Andelen undervisande avdelningar inom förskolan ökar.

Uppnås

Utvecklingsarbetet och handlingsplanen för förskolan har implementerats systematiskt under året och har lett till att undervisningskvaliteten har ökat succesivt på enheterna. I våra fortbildningsinsatser organiserar rektorerna för en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom sina verksamheter. Lärledarna är viktiga redskap i rektorns distribuerade ledarskap och man har ett välorganiserat nätverk med löpande seminarier lett av utvecklingsledare på förvaltningen. Rektorerna i förskolan konstaterar att pedagogernas medvetenhet och förmåga att analysera resultat ökar, genom de forum, pedagogiska dokumentationer och kvalitetsutvärderingar som görs löpande. Pedagogernas ökade kunskaper kring tillgängliga lärmiljöer ger skillnad för barnen fysiskt, kognitivt och socialt. Språk- och kunskapsutvecklingen sker i god takt och likvärdigheten ökar för våra barn enligt rektorerna.

Rektorerna har gemensamt skapat en pärm för det systematiska kvalitetsarbetet för att samtliga enheter ska få likvärdiga förutsättningar för det systematiska kvalitetsarbetet och dokumenterandet av utbildningen.

Andelen svar på vårdnadshavarenkäten ska öka.

Uppnås delvis

På grund av att skolinspektionen har valt att förlägga vårdnadshavarenkäten under vårterminen 2021 samt situationen med pågående pandemi finns det inte ett resultat att redovisa på detta förväntade resultat. I den mån det har gått har föräldraråd och utvecklingssamtal genomförts digitalt. Rektorernas upplevelse är att vårdnadshavarna anser sig få bra information och känner sig delaktiga genom de former som erbjudits för dialog under året.

Samhällsutveckling

Andelen elever som når kunskapskraven i årskurs 1 bibehålles.

Uppnås

Enligt rektorerna har lärarnas förtrogenhet med bedömningsstödet ökat, vilket underlättat och förbättrat arbetet med både genomförande, analys och prioritering av insatser på enheterna. Vi har i dagsläget svårt att sammanställa resultatet på huvudmannanivå på grund av brister i nuvarande lärplattform, vilken kommer att bytas ut vid årsskiftet.

Bedömarstödet och skolornas egna screeningmatriser, det vill säga matriser som synliggör elevernas kunskapsutveckling över tid i samtliga ämnen, har också bidragit till att skolorna utvecklat sitt arbete med att identifiera behov av insatser på både individ- och gruppnivå. Många skolor har organiserat olika typer av intensivinsatser för de elever som visat sig ligga på gränsen till att knäcka läskoden. En väldigt stor andel av dessa elever har på grund av dessa insatser lyckats nå kunskapskravet, vilket också skapar förutsättningar för eleverna att lyckas även i andra ämnen. Idag genomför i stort sett alla grundskolor den här typen utav insatser då detta lyfts som en framgångsfaktor i det övergripande systematiska kvalitetsarbetet och kollegiala lärandet som sker i rektorsgruppen.

Inför nästa års arbete med kommande årskurs 1 kan vi se att resultatet av årets kartläggning i förskoleklassen visar att elevernas utgångslägen varierar stort mellan enheter. Generellt visar eleverna bäst förmåga inom områdena ”berätta och skriva” samt ”lyssna och samtala” medan områdena ”kommunicera med symboler och bokstäver” och ”vi urskiljer ord och språkljud” visar på relativt stora brister i elevgruppen. Ett par enheter avviker negativt i jämförelse med övriga enheter och en enhet avviker positivt. Vi kan också se att vissa delar avviker negativt i relation till i övrigt ganska ”goda” resultat.

Utifrån sammanställningen i förskoleklassen kan vi se att många elever är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Utifrån detta har vi identifierat ett behov av att arbeta mer tillsammans med förskolan för att ta reda på hur vi tillsammans kan arbeta för att skapa ännu bättre förutsättningar inför att eleverna ska börja förskoleklass.

Ekonomi

Andelen elever i årskurs 9 som har behörighet till gymnasiet bibehålles.

Uppnås

I år var det en extra stor utmaning då årets nior startade läsåret med en behörighetsnivå 5 procentenheter lägre än föregående års nior. Ett intensivt arbete har genomförts på alla skolor för att nå det förväntade resultatet. Ett stort arbete har systematiskt genomförts med fokus på tillgängliga lärmiljöer, anpassningar och individanpassat särskilt riktat stöd. Under vårterminen 2020 har extra fokus lagts på de elever som saknat något/några ämnen för att nå gymnasiebehörighet. Tack vare ett intensivt arbete av rektorer, personal och elever lyckades vi öka andelen behöriga elever från 75,8% (vårterminen 2019) till 79,6% (vårterminen 2020).

Verksamhetsutveckling

Andelen elever i årskurs 7-9 med mer än 25 % frånvaro ska minska.

Uppnås inte

På grund av pandemin sticker frånvarosiffrorna i höjden från och med mars, men arbetet fortgår med de individer som är i behov av stöd/uppföljning. Samarbetet med närvarokoordinatorer, mobila skolteamet, rektorer, skolpsykolog och samverkande socialsekreterare fortsätter i oförminskad styrka under läsåret. Sedan sommaren har man fått möjlighet att vara en del av Fyrbodals satsning Fullföljda studier med processtöd från Hälsokällan under 5 terminer. Sveriges kommuner och regioner har bett oss att berätta om vårt närvaroarbete på en konferens om Fullföljda studier i januari 2021.

Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas bibehålles.

Uppnås

Personalenkäten som genomförts under hösten är omgjord och innehåller därför inte frågor som möjliggör att det förväntade resultatet följs över tid. Det kan av personalenkäten konstateras att medarbetarna inom barn- och utbildningsförvaltningen upplever att deras arbete är meningsfullt och att man lär sig nytt och utvecklas i sitt dagliga arbete något över eller i nivå med rikssnitt. Medarbetarna skattar högt när det gäller huruvida deras chef visar förtroende för dem som medarbetare vilket ligger över rikssnitt. Detta trots att pandemin har präglat stora delar av årets arbetsmiljö.

Det som har gjorts under året för att förbättra medarbetarnas upplevelse av att kompetens och idéer tillvaratas i grundskolan F-9 har varit att fortsätta med kontinuerliga uppdragsdialoger samt att involvera medarbetarna i organiseringen av verksamheten i större utsträckning. Detta arbete kommer att fortsätta även under 2021.

I förskolan har arbetet med det strukturerade kollegiala lärandet för enskild, teamet, hemvisten, förskolan, rektorsansvaret och geografiska teamen för att skapa ett flöde för kollegial spridning och utveckling mellan pedagoger och rektorer fortsatt. Det finns dock fortfarande utmaningar vad gäller att organisera för en tillfredsställande mängd planeringstid för pedagoger.

Utbildningen för både förskola och grundskola F-9 med Karlstad universitet gällande systematiskt kvalitetsarbete har under året fokuserat kring att ta tillvara på de kompetenser som finns i verksamheten för att lösa vardagsproblem vilket kan sägas påverka resultatet i personalenkäten positivt.

Nyckeltal/jämförelsetal

Antal barn/elever: snitt år	Bokslut 2019	Budget 2020*1	Bokslut 2020	Utv. 19/20
Förskola, pedagogisk omsorg				
Totalt antal placeringar, barn 1-5 år	2 125	2 170	2 147	22
Varav andel i externa alternativ %	16	15	14	-2
Nyttjandegrad %	92	92	93	1
Fritidshem, pedagogisk omsorg				
Totalt antal placeringar, barn 6-13 år	1 881	1 876	1 788	-93
Varav andel i externa alternativ %	15	15	16	1
Nyttjandegrad %	55	53	52	-3
Grundskola F-9*2				
Totalt antal elever	4 926	4 933	4 911	-15
varav andel i externa alternativ %	11	11	12	1
Varav Grundsärskola	48	53	55	7

*1 Budgeterat antal barn och elever baseras på framtagna befolkningsprognoser från kommunstyrelseförvaltningen samt anger ett prognosticerat genomsnitt för 2020. Utveckling 19/20 anges i antal placeringar för barn och elever, utom varav andel i externa alternativ samt nyttjandegrad som anges i procentenheter. Nyttjandegraden baseras på invånarantal från KIR (Kommuninvånarregistret) samt inskrivna i förskola och fritidshem som är asylsökande.
*2 Grundskola F-9 omfattar förskoleklass, grundskola samt grundsärskola.

Antal placeringar i förskola och fritidshem samt antal elever för budget och bokslut avser ett genomsnitt för året.

Av de barn som gått i externa alternativ (1-5 år) under 2020 har fördelningen varit 208 barn i fristående förskola samt 106 barn i enskild pedagogisk omsorg. Av de elever som gått i externa alternativ, fritidshem och pedagogisk omsorg (6-13 år) under 2020 har fördelningen varit 201 elever i fristående fritidshem samt 77 elever i enskild pedagogisk omsorg.

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Statsbidrag	104,0	102,9	99,9
Övriga Intäkter	36,5	37,3	36,2
S:a Intäkter	**140,5**	**140,2**	**136,1**
Personal	613,0	602,9	557,2
Omkostnader	352,3	336,6	354,7
Avskrivningar och internränta	2,9	2,6	2,3
S:a Kostnad	**968,2**	**942,2**	**914,2**
Nettokostnad	**827,7**	**801,9**	**778,1**
Nettobudget	**828,7**	**786,5**	**775,6**
Resultat	**1,0**	**-15,5**	**-2,6**

Barn- och utbildningsnämnden uppvisar per den 31 december 2020 ett överskott på 1,0 mnkr.

Barn- och utbildningsnämnden hade inför 2020 en organisation som var större än vad budgeten medgav, vilket medförde ett behov av effektiviseringar, främst minskning av personalkostnader, på 29,2 mnkr. Detta trots att barn- och utbildningsnämnden fick ett tilläggsanslag i budget 2020 på 15 mnkr för att säkra statsbidrag för att täcka kostnadsökningar för främst hyror. Utan detta tilläggsanslag hade ytterligare neddragningar av personal krävts för att finansiera de ökade hyreskostnaderna.

Prognos i delårsrapport per april och i delårsrapport per augusti har varit budget i balans.

En jämförelse mot resultatet i bokslut 2019 visar en förbättring motsvarande 16,5 mnkr. Förändringen av resultatet beror främst på ett intensivt budgetarbete på alla nivåer för att följa upp beslutade åtgärder (se rubrik Åtgärder för budgetbalans). Andra faktorer som har påverkat resultatet är färre antal barn och elever än budgeterat samt bidrag från staten för sjuklöner på 10,7 mnkr. Barn- och utbildningsnämndens kostnader för sjuklöner ökade under 2020 med 8,1 mnkr jämfört med 2019, vilket gett ett nettotillskott på 2,6 mnkr för att möta verksamheternas behov i samband med personalfrånvaron under coronapandemin.

Anslagsbindningsnivå

Mnkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budget-diff
Nämnd/adm.	0	4,1	4,1	1,4
Förskola, pedagogisk omsorg 1-5 år	47,2	300,8	253,6	6,9
Grundskola F-9, fritidshem, pedagogisk omsorg 6-13 år Grundsärskola	93,3	663,3	570,0	-7,3
Netto	**140,5**	**968,2**	**827,7**	**1,0**

Barn- och utbildningsnämnden har två anslagsbindningsnivåer; nämnd och nämndsadministration samt förskola/grundskola/grundsärskola. I uppföljningar ska förskola och grundskola/grundsärskola särredovisas.

Ekonomisk analys

Barn och utbildningsnämnden uppvisar ett överskott på 1,0 mnkr för 2020.

Nämnd/nämndsadministration
Nämnd och nämndsadministration uppvisar ett överskott på 1,4 mnkr. Överskottet består av ej förbrukad budget för oförutsedda kostnader samt lägre utbetalningar av arvoden då det varit färre deltagare under nämndssammanträden på grund av coronapandemin.

Förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år
Verksamheterna uppvisar ett överskott på 6,9 mnkr. Detta avser bland annat färre barn i externa alternativ jämfört med lagd budget samt sjuklönekompensation för coronapandemin. Trots överskottet finns det stor variation mellan förskoleenheternas ekonomiska resultat. Det beror på social struktur eller rätt till statsbidraget för mindre barngrupper.

Grundskola, grundsärskola, fritidshem och pedagogisk omsorg 6-13 år
Verksamheterna uppvisar ett underskott på 7,3 mnkr trots färre elever i både grundskola och fritidshem. Antalet elever i grundsärskolan har dock varit högre än budgeterat. Verksamheterna har erhållit sjuklönekompensation för coronapandemin.

Statsbidragen från Migrationsverket har minskat under 2020 på grund av att färre elever var berättigade till dessa bidrag. Dock fanns många elever kvar i verksamheterna som var i fortsatt behov av språkligt stöd även efter bidragsperioden för nyanlända. Flera av dessa elever har behövt både studiehandledning och modersmålsundervisning.

Under 2020 har skolenheterna genomfört personalneddragningar för att anpassa organisationen efter tilldelad budget. Trots detta uppvisar flera skolenheter ett negativt ekonomiskt resultat utifrån att kostnaderna varit större än budgeterat för elever i behov av särskilt stöd och då framförallt avseende psykosociala och språkliga behov. Positivt är att gymnasiebehörigheten fortsatte att öka under 2020.

Kostnaderna för tilläggsbelopp till externa huvudmän har ökat under 2020 vilket indikerar på att även de möter elever med stora behov.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	1 224	1 264	1 254

Antal anställda inom barn- och utbildningsförvaltningen 2020-11-01 är 1 224 personer. Det är en minskning med 40 personer sedan 2019-11-01. Det är främst antalet visstidsanställd personal som har minskat.

Vid jämförelse av antalet arbetade timmar under perioden januari-november 2020 respektive 2019 framgår att det utförts arbete motsvarande cirka 40 heltidstjänster mindre 2020.

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budget-diff
Inventarier	8,7	8,5	0,2

De största inventarieinvesteringarna avser inköp av möbler och inventarier till de nya lokalerna på Öxnereds skola F-6 samt Silvertärnan 7-9 samt kostnad för tillgång till it-nätverk i förskole- och grundskolelokaler.

Åtgärder för budgetbalans

Barn- och utbildningsnämnden gick in i 2020 med en för dyr organisation i förhållande till de kända budgetförutsättningarna. Utifrån detta beslutade förvaltningschef om nedanstående åtgärder, motsvarande 29,2 mnkr, för att uppnå budget i balans:

- Restriktivitet vid återbesättande av vakanta tjänster samt återhållsamhet med vikarier i verksamheterna.
  Förväntad effekt 14,4 mnkr.
- Omorganisation av Välkomsten.
  Förväntad effekt 1,4 mnkr i lägre hyreskostnader.
- Bevaka statliga beslut kring riktade statsbidrag och söka de tillgängliga bidrag som finns och förväntas ge ett mervärde.
  Förväntad effekt 11,8 mnkr.
- Leasing av enklare datorer till elever och personal.
  Förväntad effekt 0,8 mnkr.
- Överskott avseende nämnd/nämndsadministration.
  Förväntad effekt 0,8 mnkr.

De genomförda åtgärderna tillsammans med sjuklönekompensation för coronapandemin har bidragit till barn- och utbildningsnämndens resultat på 1,0 mnkr.

Byggnadsnämnden

Ordförande: Bo Dahlberg (S)
Vice ordförande: Gunnar Bäckman (KD)
Förvaltningschef: Mikael Reinhardt

Verksamhetsbeskrivning

Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har ett övergripande ansvar för fastighetsbildning. Verksamheten styrs av ett antal speciallagar, främst plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Enligt dessa lagar ska nämnden verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsmiljö, uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Nämnden ansvarar för prövning av dispenser och tillsyn av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Nämnden ansvarar också för mätning och kartframställning samt utveckling av geodata. Nämnden ansvarar även för kommunens namnsättning av vägar och adressättning

Byggnadsnämndens ärenden bereds av miljö- och byggnadsförvaltningen. Förvaltningen ansvarar dessutom för fysisk strategisk planering (översiktlig fysisk planering) under kommunstyrelsen.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Andelen sökande som upplever en god service ska öka

Uppnås

Hemsidan med plan- och bygglovsinformation har uppdaterats. Uppföljningen och utvärderingen av arbetsprocessen för bygglov har påbörjats under hösten och kompletterats med nya processer. Arbetet kommer färdigställas kvartal 1 2021.

Samhällsutveckling

Kommunens planberedskap möjliggör för 160 nya bostäder/år

Uppnås

Under 2020 har detaljplan för Skaven/Öxnered med ca 600 bostäder och detaljplan för kv Katten med ca 20 bostäder vunnit laga kraft, vilket innebär att kommunens planberedskap om 160 nya bostäder/år uppfylls. Detaljplanen för Källeberg med upp till 270 bostäder har ännu inte vunnit laga kraft. Ytterligare detaljplaner med bostäder är under framtagande, såsom detaljplan för kvarteret Penséen och detaljplan för Jullen 4,5 och 7, men dessa beräknas antas först 2021.

Nöjd kund-index (INSIKT) bygglov ska öka till minst 61

Uppnås delvis

Resultat från 2020 saknas pga. Corona-pandemin. Utifrån resultaten i 2019 års mätning bedöms förutsättningarna som goda att uppnå ett nöjd-kundindex för bygglov som är högre än 61.

Ekonomi

Förvaltningens användning av digitala forum och e-tjänster ska öka

Uppnås delvis

Kommunala Lantmäterienheten (KLM) har under året utökat sin aktivitet i KLM-kommunernas digitala nätverk(forum). E-tjänster för enheten utvecklas av Lantmäteriet och under året har fler funktioner i utvecklats i den digitala ansökningsprocessen. Det jobbas också med författningsändringar för att underlätta en mer digital process.
Kart- och Geodata arbetar hela tiden för att utveckla digitala tjänster både internt och externt.
Digitala möten, både interna och externa, har ökat markant till följd av corona. I planprocessen testas digitala samrådsmöten för allmänheten. Utvecklingen av e-tjänster har inte kunnat genomföras som planerat.

Verksamhetsutveckling

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 75

Uppnås

Kompetensutvecklingsplan finns för varje medarbetare. Av det som framkom vid medarbetarsamtal uppfylls målet. Mätning från medarbetarenkäten saknas för 2020.

Medarbetare

Andelen anställda som rekommenderar sin arbetsplats ska öka

Uppnås delvis

Andelen anställda på Miljö- och byggnadsförvaltningen som rekommenderar sin arbetsplats var 46 % i årets medarbetarenkät. I kommunen i stort rekommenderade 50 % sin arbetsplats. Detta kan inte jämföras med 2017 års mätning då förvaltningen inte existerade vid det tillfället.

Nyckeltal/jämförelsetal

	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Utveckling 2019/2020
Bygglov			
Handläggningstid	6 veckor	6 veckor	Ingen Förändring
Boende			
Färdigställda bostäder*	129 stycken	120 stycken	+9 stycken

*Färdigställda bostäder innebär att bygglov har sökts samt att byggnaden är uppförd och inflyttningsklar. Det gäller både enbostadshus och antal lägenheter i flerbostadshus

Ett antal flerbostadshus är påbörjade men kommer färdigställas tidigast 2021.

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Bidrag	0,3	0,4	0,3
Övr. intäkter	12,3	11,0	12,5
S:a intäkter	12,6	11,4	12,8
Personal	21,6	21,4	18,9
Omkostnader	5,7	6,7	6,8
Avskrivningar & internränta	0,6	0,7	0,8
S:a kostnad	28,0	28,8	26,5
Nettokostnad	15,4	17,4	13,7
Nettobudget	17,6	16,8	16,5
Resultat	**2,2**	**-0,6**	**2,8**

Ekonomisk analys

Byggnadsnämnden som helhet uppvisar vid årets slut ett överskott på 2,2 mnkr mot budget, en avvikelse på 13 procent. Intäkterna var 0,1 mnkr över budget och kostnaderna var 2,1 mnkr under budget. Få externa tjänster har köpts in och få personer har åkt på kurser och konferenser. Flera föräldraledigheter och en vakans har inte ersatts med vikarie/ersättare.

Nämndverksamheten redovisade överskott mot budget på 0,1mnkr.

Förvaltningskontoret visade ett överskott mot budget på 0,2 mnkr.

För KLM blev det ett överskott mot budget på 0,5 mnkr, främst med anledning av högre intäkter och lägre övriga verksamhetskostnader än budgeterat.

Kart- och geodata landade på ett överskott mot budget på 0,3 mnkr främst på grund av lägre arbetskraftskostnader än budgeterat.

Plan följer budget.

Bygglov landade på ett överskott mot budget på 1,1 mnkr, vilket till största delen berodde på högre intäkter än budgeterat. Vilket i sin tur beror på fler och större ärenden detta år.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda*	36	40	34

* Nyckeltalet avser statusen den 2020-11-01. I siffrorna ingår tillsvidareanställda (även tjänstlediga) och visstidsanställda.

Plan- och bygglov har under tertial två och tre varit underbemannade på grund av åtgärder baserade på den ekonomiska uppföljningen av tertial ett.

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budgetdiff
Inventarier	0,5	0,0	0,5r

Under 2020 har investeringar gjorts på 37 tkr i form av inköp av mätinstrument. Planen var att investera i en bullerkartläggning. Denna investering har skjutits på framtiden.

Åtgärder för budgetbalans

Arbetskraftskostnaderna väntas öka kommande år. Ev vakanser kommer ersättas, vilket de inte gjorde fullt ut 2020.

Byggnadsnämndens verksamheter kan inte i någon större grad påverka intäktsflödet utan är beroende av vad utomstående aktörer planerar att genomföra.

Kommunstyrelsen

Ordförande: Benny Augustsson (S)
Vice ordförande: Gunnar Lidell (M)
2:e vice ordförande: Bo Carlsson (C)
Kommundirektör: Lena Tegenfeldt

Verksamhetsbeskrivning

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter samt den översiktliga fysiska planeringen. Kommunstyrelsen biträds av kommundirektören som till sitt förfogande har ekonomikontoret, IT-kontoret, kommunkontoret och personalkontoret.

Ekonomikontoret såg under året över både externa och interna manuella rutiner och ersatte vissa av dessa med digitala lösningar. Områden med särskilt fokus var ökade inköp via kommunens e-handelssystem, ökat antal elektroniska fakturor samt lösningar för att kunna genomföra arbete på distans till följd av Coronapandemin. År 2020 var andelen elektroniska leverantörsfakturor 94 %, jämfört med 87 % året innan och antalet fakturor i e-handelssystemet ökade med 23 procent jämfört med föregående år.

IT-kontoret rekryterade 2020 en informationssäkerhetsspecialist som senare organiserades under kommunkontoret och arbetade med informationssäkerhet för att bl.a. möta kraven i Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Ytterligare rekrytering av nya avdelningschefer gjordes, vilket förbättrade arbetsmiljön och ökade leveransförmågan. Vidare var kontoret tekniskt stöd i ett ökat antal digitala sammankomster till följd av pandemin. Under året pågick ett flertal upphandlingar av tjänster och hårdvara som ska utveckla och förbättra verksamheten. En beskrivning av ett nyinrättat IT/ digitaliseringsråd togs fram.

Personalkontorets arbete under 2020 speglades mycket av pandemin. Detta innebar att styrande dokument utarbetades, att bemanningsfrågor sågs över samt att ett omfattande arbete genomfördes i kommunikation med fackliga organisationer och till personal via uppdateringar av intranätet. Vidare administrerade personalkontoret presentkort som delades ut till kommunanställda för att visa uppskattning i pandemin. HR-processerna vidareutvecklades där bla en robot i rekryteringsprocessen testades med positiva resultat. En utvärdering av företagshälsovården genomfördes och inom kompetensförsörjningen pågick mentorsprogram för chefer. Inom många av personalkontorets områden utvecklades flertalet styrande dokument och digitala processer togs fram.

Kommunkontorets arbete med kommunikation bestod till stor del av kriskommunikation till följd av pandemin. Kommunstyrelsen och nämndernas presidier utbildades i kriskommunikation och mediahantering. Under våren återupptogs det tidigare beslutade arbetet med att ta fram en varumärkesplattform och kommunens hemsida och Facebook-sida fortsätter att rankas som bland de bästa i Sverige.

Området social inkludering hade under pandemiåret ett samordnande uppdrag så att kommunen kunde möta invånarnas behov och koppla ihop dessa med erbjudande och engagemang från civilsamhället. Det rättighetsbaserade arbetssättet utvecklades för att bättre kunna nå ut till alla invånare och nyckelpersoner i personalen utbildades i mänskliga rättigheter. Under 2020 lades mycket arbete på att möta de nya webbdirektiven för att tillgänglighetsanpassa hemsidan, intranät, dokument och appar.

Folkhälsoarbetet utgick från pandemins konsekvenser och risker för folkhälsan, med förebyggande insatser inom våld i nära relation, vilket är en av de faktorer som skapade social oro. Extra fokus under året var fortsatt arbete med fullföljda studier samt utveckling av samverkan inom folkhälsoområdet, däribland med civilsamhället, Trollhättan stad och Lilla Edets kommun.

Vänersborgs kommuns nya medlemskap i det Europeiska digitaliseringsnätverket ICC – ”Intelligent Cities Challenge” hjälper oss till utveckling av nya digitala strategier och tillämpningar. Deltagandet i ICC skedde genom nätverket SERN tillsammans med Trollhättan.

Under 2020 utbildades ledande politiker och tjänstepersoner i Agenda 2030 och de globala målen. Kommunen antog klimatlöften inom ”Klimat 2030”. Sju löften har redan uppfyllts och Vänersborgs kommun har antagit nio löften för 2021.

Pandemin gjorde 2020 till ett tufft år för näringslivet, varför arbete med information kring statliga stöd gjordes och kommunala företagsfrämjande åtgärder togs fram. Dialogen med näringslivet har varit god genom olika kanaler varav FrukostForum utvecklades till digital form med hög uppslutning. Forumet var ett viktigt stöd under pandemin.

Näringslivsstrategin följdes upp, och stadskärnearbetet växlades upp med en bred samverkan. Under 2020 pågick framtagning av ny verksamhetsmark på Trestad center och man arbetade intensivt med Wargön innovations- och industripark. Under 2020 registrerades totalt 255 st nya juridiska bolag i Vänersborg.

Kommunkontorets uppdrag inom juridik och säkerhet fokuserade kring åtgärder till följd av pandemin, då bla kommunen legat i stabsläge. Fortsatt arbete med e-arkiv och anslutning av kommunens system pågick under året.

Resultatavstämning

Nedan redovisas kommunstyrelsens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Andelen personer inom AME som börjar arbete eller studera ska öka

Uppnås

Under året har 97 personer gått till arbete och 25 personer gått till studier, vilket motsvarar 40 procent av målgruppen. Motsvarande för 2019 var att 26 procent började arbeta eller studera.
Knappt 40 personer har under året övergått till annan ersättning, såsom A-kassa, sjukersättning eller aktivitetsersättning, vilket minskat behovet av försörjningsstöd. På resurshuset har arbetsförmedlare och socialsekreterare arbetat för att underlätta för sökanden att övergå till arbete eller studier, samt bistått med kontakt med arbetsförmedlingen. Under årets har sex jobbspår tillhandahållits för Vänersborg inom Delegationen för Unga och Nyanlända (DUA). Under året har varje jobbspår haft fler deltagare än tidigare år.

Andelen utrikesfödda som har arbete eller sysselsättning ska öka

Uppnås inte

I november 2020 uppgick andelen utrikesfödda som var öppet arbetslösa eller i program till 30,8 procent. I jämförelse med 2019 var detta en ökning om knappt 1,5 procent. I regionen var andelen öppet arbetslösa eller i program 20 procent. Pandemins påverkan, jämfört med föregående år, visar att denna grupps svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden kvarstår, och att årets resultat inte kan härledas till pandemin effekter på arbetsmarknaden utan kräver långsiktigare åtgärder.

Det ska vara tryggare att vistas i kommunens offentliga miljöer

Uppnås inte

Under 2020 ökade antalet anmälda våldsbrott och rån i kommunen. I SCB:s medborgarundersökning 2019 var den upplevda tryggheten hos våra invånare på samma nivå som mätningen 2017 (index 47). Folkhälsomyndighetes undersökning visade att andelen invånare som saknar tillit till andra ökade till drygt 30 procent.
En handlingsplan för skolpersonal vid misstanke om droganvändning har tagits fram. Elever i åk 4 har genomfört trafikutbildningar med syfte att skapa trygghet. Under hösten har Rådet för hälsa och social hållbarhet haft dialoger med nämnder, kommunala bolag samt vårdaktörer om invånarnas trygghet. Samarbete med trygghetsvandrarna har pågått för en ökad trygghet för kommunens invånare.
Medborgarlöftet mellan Vänersborgs kommun och Polisområde Fyrbodal har fokuserat på att skapa en tryggare kommun med brottsförebyggande arbete. Under årets har fokusområde Sportcentrum och Brålanda prioriterats. Medborgardialog genomfördes i Brålanda utifrån uppdrag i medborgarlöftet.
Fokus har också varit på att skapa trygghet i kommunens offentliga miljöer utifrån de rekommendationer som Folkhälsomyndigheten har angivit gällande Coronapandemin, bland annat har informationsinsatser på olika språk genomförts.
De trygghetsskapande åtgärder som genomförts under året bedöms få effekt under kommande år.

Förvaltningarnas digitalisering och service via e-tjänster ska öka

Uppnås

I dagsläget tillhandahåller kommunen cirka hundra interna och externa e-tjänster och digitala processer. De e-tjänster som används flitigast idag är "bokning av kall och varm mat för boenden" samt e-tjänst för anställningsprocessen. Flera e-tjänster inom miljö och hälsa samt samhällsbyggnad är under uppbyggnad, med förhoppning att minska behovet av manuell hantering.
Under 2020 har kommunfullmäktige webbsänts. Mellan 90 och 160 personer följde höstens fyra sändningar direkt. Omställning till digitala utbildningar och möten har skett inom förvaltning och för förtroendevalda. Efterfrågan av digitala möten och lösningar ökade kraftigt under 2020. Under våren började politiska möten hållas digitalt. Omställningar har gjorts för att möta medarbetarnas behov för att kunna arbeta på distans, utifrån myndigheternas uppmaningar.
Under året har avtal upphandlats kring nytt medieverktyg, hemsidan tillgänglighetsanpassning utifrån webbdirektivet har påbörjats och programvara för digital bildbank har köpts in. Den digitala lotsfunktionen behöver fortsatt utveckling innan den kan tas i bruk. Projekt för e-arkiv har pågått med olika aktiviteter inför anslutning och arkivering av system. Personalkontoret har fortsatt arbetet med att automatisera moment i anställningsprocessen, digitalt stöd för systematiskt arbetsmiljöarbete och motverkande av diskriminering. Implementering kommer ske under 2021. Andelen pappersfakturor minskade med 45 procent. E-handelssystemet nyttjades mer där lagda orders ökade med 18 procent samt antalet fakturor i e-handelssystemet ökade med 23 procent jämfört med föregående år. Ekonomikontoret införde digital signering för inbetalningar, samt har undersökt möjligheten att ersätta manuella attester med digital signering via befintliga system i kommunen.

Samhällsutveckling

Samarbetet med näringslivet leder till fler arbetstillfällen eller sysselsättning inom ASI:s(arbete, sysselsättning, integration) målgrupper

Uppnås

Under året gick 59 procent av deltagarna i jobbspår till arbete eller studier, vilket är en ökning från 39 procent 2019. Kommunen har, tillsammans arbetsförmedlingen, Trollhättan stad och Grästorps kommun, tagit fram en ny överenskommelse om arbetssätt för framtagandet av nya lokala jobbspår. Under 2020 har sex jobbspår startats specifik för Vänersborg.
En kompetensförsörjningsenkät har genomförts i samarbete med Arbetsförmedlingen och Kunskapsförbundet gällande företagens kompetens- och utbildningsbe-

hov. Närmare 70 svar har kommit in från företag i Vänersborgs kommun, vilket gett en bra bild över den kompetens som näringslivet eftersöker.
Arbetet med att etablera samarbete med det lokala näringslivet har försvårats av den pågående pandemin. Kontakter med näringslivet har tagits, där flera arbetsgivare vill ha ett samarbete. Arbetsgivare har även tagit emot deltagare för arbetsprövning. Ett koncept för arbetsgivarkontakter är framtaget och kommer integreras i arbetsmarknadsenhetens processkartläggning, med syfte att kvalitetssäkra arbetsmetoden.

Vänersborgs roll som regionhuvudstad ska utvecklas

Uppnås
Planering av ny sessionssal för region- och kommunfullmäktige pågår.
Kommunen har påbörjat arbetet för ett nytt varumärke, vilket avser att stärka den gemensamma bilden av Vänersborg som regionhuvudstad. Arbetet med varumärket utgår ifrån invånarnas synpunkter. Dialog om att stärka rollen som regionhuvudstad har genomförts med näringslivet.
Arbetet med att utveckla stadskärnan växlades upp under senhösten och en plan har tagits fram för arbetet framöver. Det finns en bred samverkan bakom planeringen, tillsammans med kommunala förvaltningar, Visit Trollhättan/Vänersborg, Forum Vänersborg, fastighetsägare, handlarna och andra organisationer som verkar inom stadskärnan.

Näringslivet upplever ett förbättrat samarbetsklimat och service från kommunen

Uppnås delvis
I SKR:s Nöjd kund index (insikt) förbättrades näringslivets upplevelse gällande kommunens samarbetsklimat och service. Den största ökningen skedde under området bygglov och servering.
Företagens omdöme om företagsklimatet minskade något i Svenskt näringslivs undersökning, från 3,15 (2019) till 3,09 (2020). Rikssnittet uppgick till omdömet 3,37.
Åtgärder för att stärka företagsklimatet har definierats och startats upp inom fokusområdena "service och bemötande", "upphandling", "brottslighets mot företag", "skola och näringsliv".

Verksamhetsutveckling

Andelen medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 73

Uppnås
I personalenkäten uppgick kommunstyrelseförvaltningens Hållbart Medarbetar Index (HME) till 76, vilket är samma index som uppmättes 2017. Områdena motivation och ledarskap förbättrades, medan styrningsindex minskade. Totalt HME-index för Vänersborgs kommun blev 78.
Antalet medarbetare som skulle rekommendera sin arbetsplats ökade från värdet -1 (2017) till värdet +33.
Medarbetarsamtal har genomförts där dialog kring kompetens och idéer har ingått.

Medarbetare

Attraktivt arbetsgivareindex ska öka

Uppnås delvis
Index för helår 2020 finns tillgänglig först under våren 2021.
Utvecklingen under året (jan-nov) indikerar att AVI inte kommer nå upp till nivån från föregående år på grund av den ökade sjukfrånvaron. I jämförelse med motsvarande period föregående år ökade siffrorna för sjukfrånvaro kraftigt på grund av pandemin. Däremot var andelen avgångar betydligt lägre för perioden 2020 jämfört med 2019. Möjligen har situationen med pandemin påverkat även personalrörligheten. I övrigt är nyckeltalens värden i nivå med eller något över föregående år.
Arbetet med att minska sjukfrånvaron pågick under 2020 genom att fortsätta utveckla de styrdokument som är kopplade till sjukprocessen. En utvärdering pågår om Företagshälsovårdens tjänster. Ett projekt i samarbete med Försäkringskassan pågår om tidigare kontakt vid sjukfall.

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Bidrag	8,2	11,1	9,8
Övr. Intäkter	60,9	55,1	50,7
S:a Intäkter	**69,1**	**66,2**	**60,5**
Personal	72,8	66,3	62,9
Omkostnader	358,3	342,7	335,4
Avskrivningar & internränta	2,0	2,0	2,3
S:a Kostnad	**433,1**	**411,0**	**400,6**
Nettokostnad	364,0	344,8	340,1
Nettobudget	389,8	382,4	356,0
Resultat	**25,8**	**37,6**	**15,9**

Anslagsbindningsnivå

Mnkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budget-diff
Kommunstyrelsen	0	8,9	8,9	10,5
Kommunledning	63,6	163,4	99,8	7,6
Räddningstjänst/säkerhet	3,5	39,7	36,2	1.0
Gymnasieverksamhet	0,9	182,9	182,0	6,4
Vuxenutbildning	1,1	38,2	37,1	0,3
Netto	**69,1**	**433,1**	**364,0**	**25,8**

Ekonomisk analys

Kommunstyrelsens sammanlagda resultat redovisade ett överskott på 25,8 mnkr, vilket är en avvikelse mot budget på ca 7 %. Nettokostnaderna ökade med 5,6 % från 2019, vilket till del beror på ökade personalkostnader. Omkostnader visade ett överskott och avser köp av huvudverksamhet, kostnader för utbildning och till viss del kommunstyrelsens förfogandeanslag. I delårsrapporten per augusti prognostiserades ett överskott på

23,4 mnkr. Skillnaden på resultatet mot prognosen beror i första hand på att kommunstyrelsens förfogandeanslag och till viss del kommunledningskontoret visade ett bättre resultat mot prognos.

Kommunstyrelsen, politisk verksamhet
Kommunstyrelsen redovisade sammanlagt ett överskott på 10,5 mnkr. Av överskottet stod kommunstyrelsens förfogandeanslag för 7,8 mkr, arvoden och hyror stod också för en stor del av överskottet. Vidare visade lönebidrag till föreningar ett överskott på 0,5 mkr och även övriga omkostnader har varit lägre än budget.

Kommunledning
Anslagsbindningsnivån visade sammantaget ett överskott på 7,6 mnkr.

Ekonomikontoret visade ett överskott på 1,5 mnkr. Överskottet beror till viss del av ökade intäkter för e-handelstjänster och inkassoavgifter. Därtill bidrar minskade personalkostnader till följd av vakant tjänst samt minskade omkostnader på grund av uteblivna utbildningar mm till följd av pandemin.

Bidrag till Vattenpalatset och Flygplatsbolaget var sammanlagt 0,2 mnkr lägre än budget.

IT-kontoret resultat visade en positiv budgetavvikelse på 2,5 mnkr. Överskottet beror på lägre kostnader än budgeterat för bl.a. växeln och hyror samt att projekt IT Service Management (ITSM), inte kunde genomföras då upphandlingen behövde avbrytas.

Kommunkontoret som består av avdelningen för hållbarutveckling, näringslivsavdelningen, juridiska avdelningen samt överförmyndaravdelningen och redovisade en positiv budgetavvikelse på 0,7 mnkr. Överskottet beror främst på högre intäkter än budgeterat i form av bidrag. Dyrare kontorslokaler och ett ökat behov av sammanträdesrum på grund av pandemin medförde ökade hyreskostnader. Ofinansierade tjänster samt en ökad semesterlöneskuld medförde en negativ budgetavvikelse för personalkostnader. Även systemkostnader för ärendehanteringssystemet är högre än budgeterat.

Personalkontorets verksamheter, visade en positiv budgetavvikelse med 1,4 mnkr. Personalkontorets centrala medel för utbildnings- och utvecklingsfrågor visade ett överskott, till följd av minskade kostnader för utveckling och utbildning under Coronapandemin. Kostnader för företagshälsovården samt arbetsmarknadsåtgärder visar ett överskott mot budget. Lönekontoret visar en positiv budgetavvikelse till följd av högre intäkter än budgeterat.

Verksamheten för kommundirektören och kostnader för gemensamma lokaler i Vänerparken visade ett överskott på 1,3 mnkr. Till överskottet kan hänföras statliga bidrag avseende sjukersättning till följd av pandemin och outnyttjade medel från förfogandeanslaget avsedda för genomlysning av kultur och fritid. Lokalerna i Vänerparken bidrar också till överskottet på grund av inkomster för lokalvård tillhörande verksmanhetsåret 2019.

Gymnasiet/Komvux
Gymnasieverksamheten och vuxenutbildningen visar ett sammanlagt överskott på 6,7 mnkr, i första hand kopplat till en lägre andel av antalet gymnasieelever än budgeterat.

Räddnings- & Säkerhetsverksamhet
Anslagsbildningsnivån visade sammanlagt ett överskott på 1,0 mnkr mot budget. Kostnader för försäkringar var 0,5 mnkr lägre än budgeterat. Räddningstjänsten ingår i Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (NÄRF). Kommunens kostnader för räddningstjänst består av förbundsbidrag och pensionskostnader. Verksamheten redovisade ett överskott på 1,3 mkr, beroende på lägre pensionskostnader än budgeterat. Kommunens egen verksamhet för säkerhet visade ett underskott på 0,8 mnkr mot budget, vilket beror på personalkostnader däri till största del kostnader för tjänsteman i beredskap.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	117	110	115

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budgetdiff
Inventarier	2,5	0,7	1,8

Av årets investeringsbudget på 2,5 mnkr har 0,7 mnkr förbrukats. Anslaget för IT-kontorets investeringar på 1,0 mnkr har förbrukats med 0,6 mnkr. Anslaget för E-arkiv, 0,9 mnkr har inte använts då inga kostnader klassificeras som investering, ackumulerade investeringskostnader från 2019 om 0,4 mnkr har omförts till drift 2020. Av anslaget på 0,6 mnkr för inventarier har 0,1 mnkr förbrukats.

Åtgärder för budgetbalans
Förvaltningen visar i sin helhet på budget i balans.

Kultur- och fritidsnämnden

Ordförande: Hans Norén (S)
Vice ordförande: Kristina Edvinsson (M)
Förvaltningschef: Anna Svensson

Verksamhetsbeskrivning

Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsområden omfattar arena- och fritidsverksamhet, bibliotek, evenemang och evenemangsutveckling, fornvård, föreningsbidrag, konsthall, kultur-, musik- och ungdomsverksamhet. Nämnden har också huvudmannaskap för Vänersborgs museum.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Andelen flickor som deltar i öppen fritidsverksamhet ska vara minst 40 %.

Uppnås inte

Andelen flickor som deltar i den öppna fritidsverksamheten har totalt sett minskat, från 35% till 33%, jämfört med föregående år. Att locka flickor till verksamheten är en utmaning som finns även nationellt sett. Det finns variationer mellan enheterna och Hjälpande händer har en högre andel flickor, 54%, medan Centrumgården och Torpagården har lägre resultat, 20% respektive 14%. School´s in var en lyckad insats för att få fler tjejer att komma till fritidsgårdarna och bidrog till att nya grupper av tjejer därefter deltog i verksamheten. I den ungdomsenkät som genomförts under hösten visar resultatet att satsningar på aktiviteter med skapande verksamhet, fotboll, dans och ridsport är viktigt för att förbättra könsfördelningen på fritidsgårdarna. Alla enheter har påverkats negativt av begränsningen av antal personer i lokalerna till följd av pågående pandemi, vilket medför att även det totala besöksantalet har minskat.

Andelen publika evenemang, där representationen i programläggningen återspeglar invånarnas mångfald, ska öka.

Uppnås delvis

Någon mätning har inte genomförts under året då majoriteten av de planerade evenemangen ställdes in till följd av pågående pandemi.

Den geografiska spridningen bland musikskolans deltagare ska öka.

Uppnås

Någon mätning har inte genomförts under året, men under hösten beviljades musikskolan externa medel från Kulturrådet vilket inneburit en extra satsning på öppen verksamhet kopplat till fritids, som bedrivits i Brålanda, Skerrud, Öxnered, Onsjö och Granås. I Frändefors har möjligheten till att spela piano utökats med undervisning i biblioteksfilialen under hösten. El Sistema har under året bedrivits på Frändeskolan, Brålanda skola, Rånnums skola och på Tärnanskolan. På Tärnanskolan har verksamheten utökats jämfört med tidigare. Förhoppningen är att antalet delaktiga i verksamheten kommande år kommer öka som en följd av detta.

Antal invånare som är nöjda med utbudet ska öka jämfört med 2019.

Uppnås

SCB:s medborgarundersökning som genomfördes i slutet av 2019 visar att invånarna är nöjda med möjligheter till fritidsaktiviteter och det kommersiella utbudet. Resultatet ligger på ungefär samma nivå som tidigare undersökning. Det ligger också över Vänersborgs kommun som helhet samt i jämförelse med riket. Under rådande omständigheter har förvaltningen satsat på digitala kulturupplevelser. Bland annat har man via hemsidan och sociala medier kunnat ta del av lästips från biblioteket, dansutmaningar från våra danslärare, inblick bakom konstverken på konsthallen, nyårsbubbel och musikskolan har streamat flertal konserter vilket varit uppskattat. Användningen av elektronisk media, framförallt e-ljudböcker, har ökat under året.

I den ungdomsenkät som genomfördes under hösten visar resultatet att aktiviteter inom spel, datorer och sociala medier väger tungt bland ungdomarnas önskemål och där pågår en utveckling av utbudet via discord.

Föreningarna upplever en förbättrad dialog med förvaltningen.

Uppnås delvis

Någon mätning av upplevelsen har inte genomförts under året. Föreningsträffar har till viss del genomförts, men i mindre omfattning än planerat till följd av pågående pandemi.

Samhällsutveckling

Antalet besökare till huvudbiblioteket ska öka.

Uppnås inte

Antalet besökare har minskat med 42% jämfört med föregående år. Resultatet påverkas av de anpassningar biblioteket varit tvungna att genomföra till följd av pågående pandemi så att smittspridningen ska minimeras. Anpassningar består i att sittplatser och datorer har tagits bort, evenemang har ställts in och vi har skapat en miljö som fokuserar på att invånarna ska kunna uträtta snabba nödvändiga ärenden. Biblioteken har anpassat verksamheten så att fler ändå ska kunna ta del av medieutbudet genom att erbjuda extra hemleveranser där önskade böcker, tidskrifter mm körs hem till dörren hos invånare i riskgrupper. Biblioteken erbjuder även invånarna att hämta sina mediebeställningar utanför biblioteksentrén så att de ska slippa komma in i lokalerna. Detta har varit mycket uppskattat hos användarna.

Ekonomi

Verksamheterna ska erbjuda en hög kvalitet till en låg kostnad.

Uppnås

Kultur- och fritidsnämnden är en av de nämnder som har minst i budget, men producerar verksamhet för alla invånare, i alla åldrar, inom kultur- och fritidsområdet.

Förvaltningen har sökt externa medel för flertalet av verksamheterna, och på så sätt utvecklat bland annat biblioteks- och musikskoleverksamheten så att fler ska kunna ta del av den.

Inom anläggningsområdet har man jobbat med rutiner, schemaläggning, kontorsytor, uppdragsbeskrivningar och liknande för att få en mer effektiv organisation. Detta har bland annat minskat behovet av vikarier.

Ökad följsamhet mellan intäkter och kostnader.

Uppnås delvis

Pågående pandemi har påverkat framförallt intäktssidan för anläggningar, danspoolen och musikskolan vilket varit svårt att påverka.

Verksamhetsutveckling

Indexvärdet för medarbetarnas upplevelse av att deras kompetens och idéer tillvaratas ska uppgå till minst 75.

Uppnås

I personalenkäten 2019 visade förvaltningens totala resultat att andelen som upplever att deras kompetens och idéer tillvaratas har ökat från 71 till 73 på en hundragradig skala jämfört med året innan. I 2020-års personalenkät ställdes inte samma fråga men uppvisar ett resultat på index 82 gällande att medarbetarna anser att deras närmaste chef ger förutsättningar för dem att ta ansvar i sitt arbete (81 år 2019). Resultatet gällande att medarbetarna anser att deras arbete är meningsfullt uppgår till 83 (84 år 2019).

Andelen kurser, där representationen i programläggningen återspeglar invånarnas mångfald, ska öka.

Uppnås delvis

Någon mätning har inte genomförts under året på grund av pågående pandemi.

Medarbetare

Indexvärdet för medarbetarnas upplevelse av den psykosociala arbetsmiljön ska uppgå till minst 70.

Uppnås

Frågeområdet kring den psykosociala arbetsmiljön uppgår i 2019-års mätning till index 69. Området bestod av fyra delfrågor där stämning och arbetsklimat samt stöd från chef uppgick till 78 respektive 80. Delfrågorna kring arbetsbelastning samt ork och energi uppgår till 64 respektive 55. Resultatet av samtliga frågor hade då förbättrats jämfört med förra undersökningen. I 2020-års personalenkät ställdes inte samma fråga men uppvisar ett resultat på index 75 gällande att medarbetarna ser fram emot att gå till arbetet (77 år 2019).

Nyckeltal/jämförelsetal

Nyckeltal/jämförelsetal	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Utveckl. 19/20
Bibliotek & kultur			
Antal utlånade media	141 283	173 525	-19 %
Huvudbibliotek antal besökare	82 807	141 931	-42 %
Musikskola			
Antal elever i aktivitet*	1 480	1 424	4 %
Varav flickor i %	69	70	-1 %
Varav pojkar i %	31	30	1 %
Öppen ungdomsverksamhet**			
Öppet antal kvällar/år	512	630	-19 %
Antal besökare	23 674	33 730	-30 %
Varav flickor i %	33	35	-2 %
Varav pojkar i %	67	65	2 %

**Avser den frivilliga verksamheten.*

***Avser det sammanslagna utfallet för alla tre enheter.*

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Statsbidrag	4,9	8,1	9,9
Övriga intäkter	16,5	19,3	18,5
Summa intäkter	**21,5**	**27,5**	**28,4**
Personal	57,1	58,6	45,7
Omkostnader	75,2	80,5	94,7
Avskrivningar och internränta	1,4	1,5	1,2
Summa kostnad	**133,7**	**140,6**	**141,6**
Nettokostnad	112,3	113,1	113,2
Nettobudget	110,0	107,9	111,0
Resultat	**-2,2**	**-5,2**	**-2,2**

Ekonomisk analys

För 2020 redovisas en nettokostnad på 112,3 mnkr vilket innebär en negativ budgetavvikelse på 2,2 mnkr, detta motsvarar 2% av nämndens nettobudget. Jämfört med föregående år resultat är detta en förbättring med 3 mnkr. Underskottet beror på minskade intäkter till följd av coronapandemin inom främst fritid men också inom danspoolen. Av det totala underskottet beräknas 2,0 mnkr bero på coronapandemin och 0,1 mnkr ordinarie verksamhet. Ordinarie verksamhet inom fritid redovisar

underskott, vilket som tidigare redogjorts för, avser kostnader för drift och underhåll av idrotts- och fritidsanläggningar. Under 2020 kan dessa täckas av tillfälliga överskott inom musik och administration.

De ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin beräknas till totalt 2,0 mnkr. För vissa verksamheter har restriktionerna medfört minskade kostnader i och med att aktiviteter och evenemang ej har kunnat genomföras. För fritid och danspoolen har de medfört kraftigt minskade intäkter. Detta är verksamheter som i mycket hög omfattning är intäktsberoende. Förvaltningen har gjort ett omfattande arbete med att se över hur man kan fortsätta erbjuda verksamhet till målgrupperna på alternativa sätt i enlighet med gällande restriktioner.

Anslagsbindningsnivå

Mnkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budgetdiff
Nämnd, bibl. och kultur	6,5	44,1	37,7	0,4
Fritid	8,8	63,9	55,1	-3,3
Musik	6,1	25,7	19,6	0,7
Netto	**21,5**	**133,7**	**112,3**	**-2,2**

Följande verksamheter återfinns under respektive område:

- Kultur- och fritidsnämnden, administration, evenemang, bibliotek, kultur och allmänkultur.
- Fritid avser arena fritid, fornvård, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdverksamhet.
- Musik avser musikskola och musikakademi.

Nämnd, bibliotek och kultur

Nämnd redovisar ett överskott till följd av minskade kostnader för sammanträden då dessa kortas ner betydligt jämfört med normalt på grund av coronapandemin. För administration och evenemang redovisas överskott vilket beror på lägre kostnader under perioden samt intäkt för försäljning av tjänster. Rådande restriktioner har i hög grad påverkat planerade aktiviteter inom evenemang.

Kultur och allmänkultur redovisar ett överskott vilket beror på lägre kostnader. Planerat utbud och aktiviteter har inte har kunnat genomföras fullt ut på grund av coronapandemin. Bidrag för till exempel barnkulturaktiviteter har ändå erhållits vilket dämpar de ekonomiska konsekvenserna av rådande restriktioner. Konsthall och Timjan redovisar överskott, främst beroende på lägre personalkostnader inom Timjan till följd av tjänstledighet under våren.

Danspoolen redovisar underskott, vilket beror på lägre intäkter till följd av coronapandemin. Som åtgärd har danspoolen har anpassat sitt utbud till rådande restriktioner och arbetar intensivt med att öka intäkterna samt ej återbesatt vakant tjänst.

Fritid

Fritid redovisar ett resultat på -3,3 mnkr.

Arena fritid redovisar ett underskott på 0,7 mnkr vilket beror på kostnader i samband med avveckling av verksamheten kring fiske på Hallsjön. Verksamheten upphörde i kommunens regi från och med årsskiftet.

Idrotts- och fritidsanläggningar redovisar ett underskott på 3,2 mnkr. Underskottet beror på lägre intäkter för tränings- och matchtider samt inställda, avbokade och uteblivna evenemang. Arena Vänersborg påverkas i hög grad av inställda evenemang, medan övriga anläggningar drabbats av uteblivna bokningar för match- och träningstider, vilka minskade med totalt 26 % under året. Under november till december, som normalt sett är högsäsong, var minskningen 50% jämfört med samma period 2019. Verksamhetens personalkostnader inom vaktmästeri och lokalvård överstiger budget, vilket bidrar till underskottet. Övriga kostnader för drift och underhåll av anläggningar ligger i stort sett inom budget då åtgärder har vidtagits för anpassning till befintlig budget, dock har kommunen ett stort antal anläggningar som kräver underhåll och skötsel med avseende på bland annat säkerhet och arbetsmiljö. Inför 2021 har verksamheten fått förstärkt budget vilket möjliggör nödvändiga åtgärder framöver.

Fritidsgårdsverksamheten redovisar överskott på 0,5 mnkr, vilket beror på låga personalkostnader. Verksamheten har på grund av Coronapandemin inte haft möjlighet till önskad omfattning och innehåll. Under hösten har Centrumgården bytt lokal vilket också inneburit minskade öppettider för denna fritidsgård.

Musik

Musik redovisar ett överskott på 0,7 mnkr.

Musikakademin och övergripande musik redovisar ett överskott på 0,8 mnkr vilket beror på att Föreningen Nationellt centrum för musiktalanger (NCM) tagit över del av verksamheten samt att bidrag till Old Ox (tidigare Aurora) har minskats i enlighet med avtal.

Musikskolan redovisar ett underskott på 0,1 mnkr, vilket beror på lägre intäkter för Skapandeskolaprojekt samt mindre köp av tjänster från grundskola, gymnasieskola och socialförvaltningen. Även elevavgifter ligger under budget vilket delvis tros bero på att verksamheten, på grund av rådande restriktioner, inte haft samma möjligheter att nå ut till potentiella nya elever.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal månadsavlönade	113	113	98

Investeringar

Investeringar Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budgetdiff
Inventarier	3,3	3,2	0,1

Investeringar i inventarier omfattar två ismaskiner, inventarier till restaurang på Arena Vänersborg då ny entreprenör tagit över restaurangen, fotbollsmål till flera anläggningar, LED-skärmar, möbler till biblioteksfilial i

Vargön samt instrumentuppsättningar till musikskolan.

Åtgärder för budgetbalans

Åtgärder har vidtagits för att ordinarie verksamhet ska redovisa utfall i balans med budget, vilket också framgår av redovisat resultat. Rådande restriktioner på grund av coronapandemin har i mycket hög omfattning påverkat nämndens verksamheter, dels genom intäktsbortfall men även genom att kraftigt försämra verksamheternas möjligheter till att genomföra aktiviteter vilka skulle kunnat öka intäkterna och därmed skapa bättre ekonomiska förutsättningar.



Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Ordförande: Ann-Marie Jonasson (S)
Vice ordförande: Piotr Gabrys (M)
Förvaltningschef: Mikael Reinhardt

Verksamhetsbeskrivning

Nämnden styr sin verksamhet genom tillsynsplaner samlade i en verksamhetsplan. Dessutom sker lagstadgad tillsyn enligt livsmedelslagen, miljöbalken, strålskyddslagen, tobakslagen m.fl. Nedanstående redovisning avser år 2020.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Fler tillståndssökande av enskilda avlopp är nöjda med förvaltningens service

Uppnås

2019 gjordes första mätningen av NKI (nöjd kund index) hos privatpersoner och mätningen uppgick då till index 48. Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 69.

Samhällsutveckling

Nöjdkundindex (miljö- och hälsoskydd) hos företagare ska uppgå till minst 70 procent

Uppnås

Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 77. 2019 var resultatet index 72.

Nöjdkundindex (livsmedel) hos företagare ska uppgå till minst 80 procent

Uppnås ej

Under 2020 har aktiviteter genomförts för att höja resultatet. Utifrån mätningen som genomförts för 2020 som inkluderar kvartal 1 till 3 uppgår resultatet till index 74. 2019 var resultatet index 71.

Ekonomi

Tillsynsplanen för förhandsdebiterade avgifter ska genomföras till 100 procent

Uppnås ej

För området miljöskydd genomfördes tillsynsplanen för 2020, utifrån tillgängliga resurser var delar av den förhandsdebiterade tillsynen bortprioriterad. För området livsmedel har det som debiterats för 2020 genomförts men delar av tidigare kontrolltidsskuld återstår. För området tobak genomfördes större delen av tillsynsplanen för 2020.

Taxor för externfinansierad verksamhet ska vara i balans

Uppnås

För 2020 bedöms timtaxorna ha varit i balans.

Verksamhetsutveckling

Medarbetare som upplever att kompetens och idéer tillvaratas ska vara minst index 75

Uppnås

Kompetensutvecklingsplan finns för varje medarbetare. Av det som framkom vid medarbetarsamtal uppfylls målet. Övrig mätning saknas för tillfället.

Medarbetare

Andelen anställda som rekommenderar sin arbetsplats ska öka

Uppnås delvis

Andelen som rekommenderar sin arbetsplats är i allt väsentligt samma. 2017 var andelen 43 procent (3 av 7 svarande) och 2020 var den 40 procent (6 av 15 svarande).

Ekonomi

Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	4,7	4,1	3,1
Personal	10,4	10,2	8,5
Omkostnader	2,3	1,9	1,5
Kostnader	12,7	12,1	10,0
Nettokostnad	8,0	8,0	6,9
Nettobudget	8,1	7,3	7,1
Resultat	**0,1**	**-0,7**	**0,2**

Ekonomisk analys

Föregående år visade nämnden ett underskott mot budget med 0,7 mnkr. För 2020 gör nämnden ett överskott på 0,1 mnkr.

I delårsrapporten per augusti prognostiserades ett budgetöverskott på 0,4 mnkr. Skillnaden mot resultatet beror främst på avskrivning av fordringar, ökad semesterskuld samt lägre intäkter än väntat.

Miljö och hälsoskyddsnämnden uppvisar i 2020 års bokslut ett överskott om knappt 0,1 mnkr, vilket är en avvikelse mot budget på cirka 1 %.

Personalkostnaderna har varit lägre än budgeterat, vilket lett till ett överskott mot budget på ca 0,3 mnkr. Överskottet beror främst på vakanser i början av året som inte fullt ut ersatts förrän andra halvan av året.

Vad gäller intäkterna är dessa nästan 0,1 mnkr över budget. 0,3 mnkr av intäkterna rör LONA-projekt som delfinansieras av länsstyrelsen. Dessa intäkter finansierar utgifter i samband med projektet och utgör ett nollsummespel (resterande intäkter är 0,2 mnkr lägre än budgeterat).

Omkostnaderna har under 2020 legat högre än budgeterat, cirka 0,3 mnkr. Denna avvikelse från budget beror på kostnader kopplade till LONA-projekten, vilket är en del av samma nollsummespel som nämns i föregående stycke.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	19	18	16

*Nyckeltalet avser statusen den 2020-11-01. I siffrorna ingår tillsvidareanställda (även tjänstlediga) samt visstidsanställda och anger inte antalet heltider i tjänst.

Efter flera vakanser i början av året nåddes full bemanning under hösten.

Trots pandemin har verksamheten i stort kunnat fortgå enligt plan. Viss tillsyn har blivit omprioriterad då vissa verksamheter inte varit lämpliga att besöka eller så har tillsynen utförts på ett annat sänt än normalt.

Samtliga fakturor till företag som utsänts efter att pandemin uppstod har haft 90 dagars betalningstid när det gäller planerad tillsyn, i enlighet med de politiska beslut som fattats.

En stor skillnad mot planerad verksamhet under 2020 har varit att nämnden haft utökade uppgifter med att utföra trängseltillsyn utifrån tillfälliga lagar och föreskrifter.

Nämnden har fått statliga medel för att delvis täcka kostnader som uppstått på grund av trängseltillsyn.



Samhällsbyggnadsnämnden

Ordförande: Anders Wiklund (MP)
Vice ordförande: Tor Wendel (M)
2:e vice ordförande: Åsa Johansson (S)
Förvaltningschef: Andreas Knutsson

Verksamhetsbeskrivning

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för stora delar av kommunens tekniska verksamhet, såsom drift och anläggning inom park och gata, projektering samt trafikärenden. Vidare handhas fastighetsförvaltning, lokalvård, måltidsproduktion till skola och äldreomsorg samt en del övrig intern service, såsom tryckeri, telefoni, bilpool och vaktmästeri. Balansräkningsenheterna VA- och renhållningsverken ingår också.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Säkerställa trafiksäkerheten för barn i kommunen

Uppnås

Kommunen har i samarbete med NTF genomfört trafikutbildning för kommunens elever i årskurs 2 och 4 med målet att eleverna ska lära sig mer om trafiksäkerhet. Gatuenheten har granskat trafikstråk och flöden vid skolor och förskolor i kommunen och genomfört ett antal förbättringsåtgärder. Bl.a. har man förstärkt befintlig och kompletterat med nya linjemarkeringar samt utökat skyltning vid behov. Gatuenheten har bytt ut ett antal belysningsarmaturer till LED runt skolor och förskolor. De största insatserna har gjorts kring Mariedalsskolan, Granåsskolan och Brålanda skola. För att öka trygghetskänslan ytterligare har man i anslutning till dessa skolor även slyröjt och använt dikesslåtter utmed skolvägarna och i gatukorsningar. Belysningsåtgärder har också skett vid Rånnum skola och Torpaskolan.

Samhällsutveckling

Säkerställa kommunal mark för etableringar och planer

Uppnås inte

Inga strategiska inköp av ny mark utförda (liten del i trestad center). Vid Grunnebo södra har undersökning av markförhållandena gjorts och man planerar för en ev. plansökning på området. Inom detta område kommer det då finnas möjlighet för etableringar.

Förbättra stadskärnan och ta tillvara på närheten till vattnet

Uppnås

På hamngatan har Gatuenheten iordningställt en mindre solstrand med solstolar, parasoll och palmer för allmänheten att nyttja. Kretslopp och Vatten har även ordnat med VA-möjligheter utefter Hamnkanalen. Gatuenheten har utökat Hamngatan med en båtplatsparkering som är belägen mitt emot Fisktorget. Som en del i att skapa ett levande centrum och attraktiv stadskärna har verksamheten även förbättrat förutsättningarna genom att utöka antalet parkeringsplatser i centrum med 47 stycken. I år har också Sikhalls badplats tillgänglighetsanpassats med en badmatta likt den på Gaddesannas badplats. Ett ytterligare fokusområde för året har varit området Sanden. Förvaltningen har på området färdigställt en parkering för husbilar. Vidare sitter förvaltningen med i en arbetsgrupp som arbetar med en plan som ska beskriva både kort- och långsiktiga utvecklingsområden för Sanden. Arbetet fortsätter 2021.

Utveckla den fysiska miljön kring stationsområdet i Öxnered för att möjliggöra byggandet av bostäder

Uppnås inte

Samtliga befintliga bebyggda fastigheter på Skaven är anslutna till det kommunala VA-nätet. Etapp 1 av detaljplanen för Skaven och del av Öxnered överklagades dock under 2020 vilket försenade arbetet med utbyggnad av vägar på området. Arbetet kommer återupptas och slutföras under 2021.

Öka antal sålda näringslivsfastigheter/tomter/intecknade kontrakt

Uppnås

De fastigheter som varit aktuella för försäljning (Kilen 11, 12, 13, Eggen 4 samt tomter på Trestad center) är sålda. 19 av 40 tomter i det nya bostadsområdet Mariedal östra är sålda. Försäljning fortsätter 2021.

Ekonomi

Effekten av en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess ska öka

Uppnås

Kommundirektörens ledningsgrupp har beslutat att samhällsbyggnadsprocessen är en av de gemensamma processer som kommunen ska fokusera på framöver. Arbete pågår tillsammans med miljö- och byggnadsförvaltningen samt kommunstyrelseförvaltningen. Arbetet pausades dock under 2020 pga. coronapandemin. Återupptas under 2021. En utvecklingsledare är anställd för att driva en samhällsbyggnadsprocess och denne påbörjar sin anställning i början av 2021.

Bättre underhåll av våra fastigheter genom att låta lokalvård ingå i alla nytecknade, interna, hyreskontrakt

Uppnås inte
Förvaltningen har tagit fram ett förslag på ett internhyresavtal där lokalvård ingår. Dock är inget nytt avtal skrivet under 2020.

Underhållsplanens följsamhet ska uppgå till 100 % för att säkerställa att kommunens fastigheter förvaltas på ett betryggande och effektivt sätt

Uppnås inte
I underhållsplanering är målsättningarna för ett möjligt underhåll skrivet inom det som ryms i underhållsbudgeten. Kommunen har dock en stor underhållsskuld som gör att akuta oplanerade insatser krävs. Detta problematiserar möjligheten att följa planen. Man har bl.a. fått flytta pengar till akutåtgärder för Norra Skolan vilket i huvudsak har tagits från modernisering av värme- och ventilationssystem som behövs för att ha översikt och effektivisera driften av våra fastigheter. Det normalt planerade underhållet får i många fall skjutas upp tills det finns utrymme i budget. det kan t.ex. gälla mattor och ytskikt i skolor och förskolor. Enheten för fastighetsdrift har under året påbörjat månatliga uppföljningar av ekonomin för att få bättre koll på aktuellt läge.

Verksamhetsutveckling

Medarbetarnas medvetenhet om sin roll kopplad till ”Miljöprogram 2030” ska öka

Uppnås
Samtliga verksamheter har lyft och gått igenom miljöprogrammets intentioner under arbetsplatsträffar under året. 48 medarbetare på förvaltningen har fått specifika mål att arbeta mot som kopplas till miljöprogrammet.

Medarbetare

Sjukfrånvaron på kostenheten och serviceenheten ska minska till 7 %

Uppnås inte
Kostenhetens sjukfrånvaro ligger i dagsläget på 10,2 % och målsättning om 7 % uppnås inte. Verksamheten har flera långtidssjukskrivningar som påverkar sjuktalet. Dessa är inte arbetsrelaterade och korttidsfrånvaron grundar sig på symptom som kan förknippas med Covid-19. Det är främst i de mindre förskoleköken sjukfrånvaron är hög. Arbetet med att komma tillrätta med den sjukfrånvaron kommer intensifieras under 2021 då det är ett fokusområde för nämnden. Lokalvårdens sjukfrånvaro landar 2020 på 6,3 % och enhetens når därmed målsättningen.

Medarbetarna ska uppleva god trivsel på arbetsplatsen

Uppnås

Index vad gäller förvaltningens medarbetare som i personalenkäten anger att de skulle rekommendera sin arbetsplats till en kollega eller vän uppgår till 40. Vad gäller hållbart arbetsgivarindex landar förvaltningen på 77 vad gäller motivation, 81 vad gäller ledarskap och 77 vad gäller styrning (skala 1–100). Vi ligger ungefär på samma nivå som senaste mätningen (2017) med undantag för ledarskap där förvaltningen ökat från 78. Förvaltningen ligger i paritet med övriga förvaltningar i mätningen.

Nyckeltal/jämförelsetal

Debiterad kvantitet renvatten
Rubricerad post har en direkt relation till intäkterna.

Måltider och lokalvård
Rubricerade poster är verksamheter inom kost- och serviceenheterna och har en direkt relation till det ekonomiska utfallet.

Hushållsavfall
Mängden hushållsavfall har ingen direkt relation till intäkterna. På kort sikt finns en relation till kostnaderna, då avgifterna tas ut per ton.

Nyckeltal/jämförelsetal

	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Utveckl. 19/20
Fastigheter förvalta lokaler			
Skolor och förskolor, yta kvm	107 072	105 891	+1,12%
Omsorgsfastigheter, yta kvm	14 226	14 226	0,00%
Kontorsfastigheter, yta kvm	31 911	31 911	0,00%
Fritidsfastigheter, yta kvm	50 189	49 810	+0,76%
Fastighetsunderhåll kr/kvm	158	149	+6,04%
Gator			
Gatuunderhåll kr/km	73 971	73 863	+0,15%
Kost och service			
Måltider antal 1000-tal portioner/år	1 349	1 457	-7,41%
Städyta kvm per dag	100 000	95 000	+5,26%
Vatten			
Debiterad kvantitet renvatten, 1000-tal kbm	2 333	2 320	+0,56%
Avfall			
Hushållsavfall, antal ton	7 329	7 072	+3,63%

Ekonomi

Resultaträkning skattefinansierad verksamhet

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Statsbidrag	10,5	7,3	6,1
Övriga intäkter	365,4	360,6	339,1
Summa intäkter	**375,9**	**367,9**	**345,2**
Personal	146,9	137,5	141,3
Omkostnader	212,9	223,9	197,6
Avskrivningar & internränta	95,9	85,1	86,8
Summa kostnad	**455,7**	**446,5**	**425,7**
Nettokostnad	79,9	78,6	80,5
Nettobudget	77,4	74,2	76,8
Resultat	**-2,5**	**-4,4**	**-3,7**

Anslagsbindningsnivå

Mnkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budget-diff
Nämnd/adm.	**0,4**	**7,5**	**7,1**	**0,3**
Gatuenh/teknisk	**70,3**	**128,7**	**58,4**	**0**
Fastighetsenhet	**176,8**	**190,4**	**13,6**	**-3,2**
Kost/Serviceenh.	**128,3**	**129,2**	**0,8**	**0,3**
VA-verksamhet	**63,8**	**67,6**	**3,8**	**-3,8**
Renhållning	**32,0**	**32,1**	**0,1**	**-0,1**
Netto	**471,7**	**555,5**	**83,8**	**-6,5**

Ekonomisk analys

Den skattefinansierade delen av samhällsbyggnadsnämndens redovisade vid årets slut ett underskott mot budget om 2,5 mnkr. Underskottet tillhör fastighetsenheten. Balansräkningsenheterna redovisade ett underskott på 4 mnkr, främst tillhörande Va-verket.

Nämnd och administration innefattar nämnd/administrationskostnader samt förvaltningsövergripande kostnader och redovisade vid årets slut ett överskott mot budget om 0,3 mnkr. Överskottet beror på vakanser vid personalomsättning samt att oförutsedda kostnader har varit relativt låga under året.

Gatuenheten/tekniska redovisade ett resultat i nivå med budget, där gatuenhetens del bestod av ett underskott om 0,5 mnkr och tekniskas del ett överskott om 0,5 mnkr. Gatuenheten har under året haft ett flertal kostnader utöver budget som delvis har balanserats upp av ett överskott från vakanser på administrationen om 1,2 mnkr. Advokatkostnader för tvist gällande investeringsprojektet Dalbobron och Fiberleverantör, 0,5 mnkr, samt kostnader för asfaltering av gc-vägar, 0,3 mnkr, lekredskap 0,4 mnkr är exempel på större överskridande poster.

Tekniska avdelningen svarar för projektering och utförande av anläggningsarbeten främst inom gatuenhetens och Va-verkets verksamhetsområden. Överskottet för tekniska avdelningen, 0,5 mnkr, är hänförligt till produktionsavdelningen och beror på högre intäkter i kombination med lägre verksamhetskostnader mot vad som budgeterats under året. På grund av det rådande läget med coronapandemin har exempelvis färre utbildningar och kurser genomförts under året.

Fastighetsenheten redovisade vid årets slut ett underskott på 3,2 mnkr vilket utgör ca 1,9% av bruttobudgeten. Underskottet är främst kopplat till underhållskostnader och reparationer som uppkommit senare del av året. Byte av läckande tak på Lindvägens förskola samt Onsjöskolans tak som rasade in har bidragit till oförutsedda kostnader under hösten. Totalt underskott för underhåll och reparationer uppgick till c: a 8,4 mnkr. Till detta kommer kostnader för yttre skötsel som överskridit budget med 2,1 mnkr. Poster för skogar och arrenden bidrar även till underskottet. Lägre kostnader än budget för bl.a. driftkostnader för värme och el mm., 5,1 mnkr, bostadsanpassning 1,3 mnkr, samt ersättning för branden vid Holmen, netto 1,7 mnkr, minskar underskottet.

Kost och service redovisade ett överskott mot budget, 0,3 mnkr vid årets slut. Överskottet tillhör serviceenheten och kan främst hänföras till verksamheterna reception/växel och vaktmästeri, där personalkostnaderna varit lägre än budgeterat. Användningen av kommunhusets bilpool har minskat drastiskt under året, vilket kan ses som en effekt av coronapandemin.

Kostenheten redovisade vid årets slut ett resultat i nivå med budget. Trots hög sjukfrånvaro har utfallet inte påverkats negativt då staten har ersatt sjuklönekostnaderna, totalt 0,9 mnkr, under perioden mars-december. Det rådande läget med pandemin har påverkat kostverksamheten i flera aspekter. Restauranger inom äldreomsorgen har tillfälligt behövt stängas och undervisning i skolorna har till viss del bedrivits på distans. I delårsbokslut per augusti prognostiserades ett underskott för återbetalning av avbeställningar för måltider till socialförvaltningen om 1,3 mnkr. Återbetalningen uppgick istället till 0,8 mnkr vid årets slut, vilket tillsammans med ersättningen för sjuklönekostnaderna har bidragit till att utfallet blev bättre mot vad som prognostiserades i delårsbokslut per augusti, då ett underskott om 1 mnkr var prognosen för kostenheten.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	324	304	315

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budget-diff
Nämnd/adm	0,0	0,0	0,0
Gatuenhet/teknisk	58,8	29,2	29,6
Fastighetsenhet	387,8	192,0	195,8
Service/kostenhet	2,4	1,3	1,1
VA-verksamhet	127,3	31,6	95,7
Renhållning	23,0	23,3	-0,3
Exploatering	64,9	44,6	20,3
Netto	**664,2**	**322,0**	**342,2**

Utfall investeringar 2020-12-31

Gatuenheten/tekniska har ett totalt utfall om 29,2 mnkr för år 2020. Inom gatuenheten har beläggningsunderhåll med motsvarande 3,9 mnkr och gatuarbete i samband med va-sanering inklusive toppbeläggning, 3,9 mnkr, utförts under året. Projekt för trygghetsbelysningen i Brålanda färdigställdes 0,7 mnkr. Gång- och cykelväg vid Önafors-Brinketorp och utmed Stationsvägen färdigställdes under året, 1,0 mnkr. Gång- och cykelvägen vid Repslagarvägen, Sandmarksvägen är i slutskedet men färdigställdes inte helt under året och belastar utfallet med 2,2 mnkr. Det gäller även rondellen vid Nabbensberg som inte blev helt färdigställd under året och utfall uppgår till 6,3 mnkr. Transportmedel/maskiner inklusive krisberedskapstank har köpts in för 2,8 mnkr.

Gatuenheten/tekniska redovisade vid årets slut ett överskott mot budget om 29,6 mnkr, vilket främst avser projektet Dalbobron som redovisade en avvikelse om 24,8 mnkr. Arbetet har inte kommit igång under året då upphandlingen blev överklagad. Förvaltningsrätten gav kommunen rätt och ärendet har lyfts vidare till Kammarrätten, beslut från Kammarrätten inväntas.

Fastighetsenheten har ett totalt utfall om 192,0 mnkr för 2020 och har haft ett antal större pågående projekt under året. De större projekten inom fastighetsenheten har ett totalt utfall enligt följande år 2020: Öxnereds skola med ett utfall på totalt 56,5 mnkr, Multikök Oden, 31,1 mkr. Idrottshall Frigg 30,5 mnkr, Idrottsgatan 7, 24,7 mnkr, Ishall omklädningsrum 11,2 mnkr, Kommunhuset 6,6 mnkr.

Fastighetsenheten redovisade ett överskott mot budget vid årets slut som uppgick till 195,8 mnkr. Överskottet är främst kopplat till Öxnereds skola med en avvikelse om 68,6 mnkr. Därefter Multikök Oden med en avvikelse om 45,4 mnkr, samt Idrottsgatan 7 med en avvikelse om 33,1 mnkr. Avvikelsen för Öxnereds skola beror till stor del att budgeten inte har reviderats mot betalplanen där kostnader för projektet är förskjutna. Multikök Oden har försenats och projektet planeras att färdigställas under nästkommande år. Idrottsgatan 7 har färdigställts under året och har resulterat i ett överskott mot årets budget. Ishallen omklädningsrum resulterade i ett underskott mot budget om 4,6 mnkr. Fel på grundkonstruktionen för projektet i kombination med ytterligare komplikationer har lett till ökade kostnader.

Va-verksamheten redovisade ett totalt utfall om 31,5 mnkr vid årets slut. Inom Va-verksamheten har de större projekten under året haft totalt utfall enligt följande: Va Vänersnäs, 5,0 mnkr, ombyggnation va- och avloppsverk, 3,0 mnkr, Va-sanering enligt Blåplan, 1,0 mnkr, Blåplan Vänersnäs 3,8 mnkr, tryckledning Dalbobron, 4,4 mnkr, och Holmängens avloppsreningsverk,1,4 mnkr. Va Fridhemsorådet färdigställdes under året och årets utfall för projektet uppgick till 10,6 mnkr.

Va-verksamheten redovisade vid årets slut ett överskott mot budget om 95,7 mnkr. Avvikelsen från budget för Va-verksamheten är främst hänförligt till tre projekt: Va Vänersnäs 55,0 mnkr, Rörvik Vattenverk 29,7 mnkr samt Blåplan Vänersnäs,10,3 mnkr. Orsaken till försening av Va Vänersnäs samt Blåplan Vänersnäs är sammantaget att coronapandemin har bidragit till förseningar och markförhandlingar har dragit ut på tiden. Rörvik Vattenverk är försenat på grund av att säkerhetsskyddad upphandling inte har kunnat genomföras under året.

Vad avser renhållningsverket uppgick det totala utfallet för 2020 till 23,3 mnkr och 20,8 mnkr av utfallet hör till kretsloppsparken. Resterande hör till fordon och maskiner.

Exploateringsverksamhetens utfall uppgick till totalt 44,6 mnkr år 2020. Inom exploateringsverksamheten avser 23,4 mnkr bostadsområdet Östra Mariedal. Bostäder Öxnered/Skaven har ett totalt utfall om 2,8 mnkr och projektet Holmängen tunnel har ett utfall om 11,4 mnkr.

Exploateringsverksamheten redovisade totalt ett överskott om 20,3 mnkr. Avvikelsen består av främst bostäder Öxnered/Skaven, 16,2 mnkr, samt Holmängen bostäder, 8,8 mnkr. Orsak till avvikelsen för bostäder Öxnered/Skaven är försening av detaljplan. För Holmängen bostäder återstår arbete med asfaltering, lekplats och dagvatten under nästkommande år.

Åtgärder för budgetbalans

För den skattefinansierade delen av samhällsbyggnadsnämnden kommer en översyn av arbetsuppgifter och uppföljning att genomföras. Vad gäller balansräkningsenheterna kommer Va-taxan inför 2021 att höjas med 10% för brukningsavgifterna och 5% för anläggningsavgifterna för att uppnå budgetbalans. Renhållningstaxan kommer att höjas med 6 % år 2021 för att uppnå budgetbalans.

Balansräkningsenhet renhållningsverket

Renhållningsverket ansvarar för insamling av hushållsavfall samt fungerar som entreprenör när det gäller insamling av återvinningsbart material, dock inte det som läggs i återvinningstationerna.

För insamling av återvinningsbart material enligt producentansvaret finns 26 återvinningsstationer utplacerade inom kommunen. Miljöstationer finns i Brålanda, Vänersborg och Vargön.

Renhållningsverket skall följa de nationella och övergripande mål som beslutats av riksdagen, samt de regionala och lokala mål som är upptagna i länsstyrelsens skrift ”Miljöstrategi inför 2000-talet” och i kommunens avfallsplan.

I kommunens avfallsplan framgår bland annat att avfallsmängden till deponi kontinuerligt skall minska, att avfallets innehåll av miljöförstörande ämnen skall minska samt hur ett slutligt omhändertagande av allt avfall skall göras. Arbetet med avfallsplanen är slutförd och inväntar beslut från Kommunfullmäktige.

I september 2020 invigdes Torpa kretsloppspark av Samhällsbyggnadsnämnden. Kretsloppsparken är en modern återvinningscentral med ett återbruk i samarbete med Röda korset. Renhållningen har under året flyttat all sin personal till kretsloppsparken för att kunna samordna resurserna. Arbetsmiljön för personalen har varit i fokus, även en bättre miljö för besökare har prioriterats med exempelvis 30 containerplatser och dubbla körfiler in vilket innebär minimalt med köer.

Renhållningsverket redovisade vid årets slut ett underskott om 0,1 mnkr. Underskottet beror på en ny skatt för brännbart avfall som infördes i april innevarande år.

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	32,0	30,4	28,1
Verksamhetens kostnader	28,3	28,2	26,7
Avskrivningar	3,4	2,1	2,1
Kostnader	31,7	30,3	28,8
Ränta	0,4	0,1	0
Årets resultat	**-0,1**	**0**	**-0,7**
Nettobudget	0	0	0
Budgetavvikelse	**-0,1**	**0**	**-0,7**

Balansräkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Anläggningstillgångar	61,2	41,6	11,5
Omsättningstillgångar	1,8	0,7	1,1
Summa tillgångar	63,0	42,3	12,6
Skuld till RH-kollektivet	1,7	1,9	1,9
Långfristiga skulder	0	0	0
Kortfristiga skulder	61,3	40,4	10,7
Summa skulder och eget kapital	63,0	42,3	12,6

Balansräkningsenhet Va-verket

Målet är att tillhandahålla vatten med jämn och hög kvalitet enligt Livsmedelsverkets normer samt att uppfylla krav från miljövårdande myndigheter. Målen uppnås vid ordinarie drift. Kretslopp och vattens laboratorium har fått fortsatt ackreditering som kontrollorgan.

Intäkterna från vatten och avloppsförsäljning ökade under 2020. Inför 2020 höjdes Va-taxan med 10% på både fast och rörlig del. Fler abonnenter har anslutits i och med den kommunala VA-utbyggnaden. Under 2020 anslöts 73 st nya fastigheter varav 2 st är samfälligheter.

Under året ökade räntekostnaderna med 100 Tkr och avskrivningskostnaderna ökade med 650 Tkr i förhållande till 2019. Räntan för 2020 blev 1,25%

Va-verket redovisade ett underskott om 3,8 mnkr vid årets slut. Va-verksamheten har haft större kostnader än beräknat då Holmängens avloppsreningsverk fick ett nytt tillstånd vid årsskiftet. Detta tillstånd tillät inte längre mellanlagring av slam på slamplattan. Det lagrade slammet fick forslas bort och det resulterade i höga transport och tippavgifter för 2020. Maskinellutrustning i verken och pumpstationerna har medfört högre kostnader än normalt. Driftkostnader på ledningsnätet orsakade av akuta vattenläckor har varit fortsatt höga. Under året inträffade 24 st vattenläckor som åtgärdats. Mest omfattande var en vattenläcka på Östra vägen, där kostnaderna för att åtgärda vattenläckan uppgick till 200 000 kr.

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	63,8	59,3	55,5
Verksamhetens kostnader	47,3	43,8	43,3
Avskrivningar	14,2	13,5	12,3
Kostnader	61,5	57,3	55,6
Ränta	6,1	6,0	5,0
Årets resultat	-3,8	-4,0	-5,1
Nettobudget	0,0	0,0	0,0
Budgetavvikelse	-3,8	-4,0	-5,1

Balansräkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Anläggningstillgångar	492,6	514,0	508,5
Omsättningstillgångar	33,1	10,3	7,6
Summa tillgångar	**525,7**	**524,3**	**516,1**
Årets förlust	-3,8	-4,0	-0,3*
Långfristiga skulder	527,6	524,3	378,9
Kortfristiga skulder	1,9	4,0	137,5
Summa skulder och eget kapital	**525,7**	**524,3**	**516,1**

Socialnämnden

Ordförande: Dan Nyberg (S)
Vice ordförande: Henrik Harlitz (M)
2:e vice ordförande: Ann-Britth Fröjd (C)
Förvaltningschef: Karin Hallberg

Verksamhetsbeskrivning

Socialförvaltningen är indelad i sju verksamhetsinriktningar och leds av en förvaltningschef samt sju verksamhetschefer. Förvaltningen arbetar på uppdrag åt socialnämnden och har att förhålla sig till flertalet lagrum, exempelvis socialtjänstlagen (SoL), lagen om vård av unga (LVU), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Vård och omsorg hemtjänst (VoO hemtjänst) ansvarar för att ge äldre och andra i behov av vård och omsorg, i den enskildes hem.
Vård och omsorg särskilt boende (VoO säbo) ansvarar för att ge äldre och andra i behov av vård och omsorg i särskilt boende.
Vård-stöd och utredning (VSU) ansvarar bl.a. för förebyggande verksamhet, dagverksamhet, korttidsverksamhet riktat mot äldre, biståndsbedömningar samt hälso- och sjukvård.
Individ- och familjeomsorgen (IFO) ansvarar bland annat för försörjningsstöd, familjestöd och missbruksstöd.
Personligt stöd och omsorg *(PSO)* ansvarar för insatser till personer med funktionsnedsättning inom LSS och SoL.
Arbete, sysselsättning och integration (ASI) ansvarar bl.a. för arbetet med människor som har svag ställning på arbetsmarknaden samt med integration.
Administrativa avdelningens uppdrag är att stödja förvaltningsledning samt avdelningarna utifrån rollerna ekonom, personalspecialist, utredare, systemförvaltare samt kansli.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Kvalitén på nämndens verksamhet ska vara minst rikssnitt i nationella jämförelser

Uppnås

Kontinuerligt arbete pågår inom förvaltningen för att säkerställa kvalitén gällande rättssäkerhet, utförande av insatser, dokumentation, samverkan och metodutveckling. Intern- som egenkontroller avseende myndighetsutövning och utförande i verkställighet genomförs med regelbundenhet för att få fram analysmaterial att arbeta vidare från. Lex Sarah- och lex Maria-utredningar genomförs då misstanke om missförhållanden eller vårdskada har uppmärksammats. Synpunkts- och klagomålsrutinen efterlevs inom förvaltningen. Förvaltningen har således följt upp verksamheten genom dels egna undersökningar och genom medverkan i nationella undersökningar och register.

Förvaltningen får goda resultat i övergripande brukarundersökningar som genomförts och ligger i det övergripande mätningarna på rikssnitt alternativt över rikssnitt. I de underliggande delarna i undersökningarna där verksamheten inte når rikssnitt finns framtagna handlingsplaner fram för att genom aktiviteter nå ett förbättrat resultat. Förvaltningsledningen har lämnat ett uppdrag till medarbetare att se över hur förvaltningen hanterar all statistikredovisning då det uppmärksammats vissa svårigheter med nuvarande statisk för att göra fullt ut korrekta jämförelser. Det pågår också ett arbete på uppdrag av förvaltningsledningen gällande verksamhetsstöd i det systematiska kvalitetsarbetet och i det uppbyggnad av ett ledningssystem. Rutin för det systematiska kvalitetsarbetet är framtagen sedan tidigare.

Pandemin har tagit mycket kraft från verksamhetens utvecklingsarbete, vilket kan komma att påverka kommande kvalitetsresultat men verksamheten har en plan för åtgärder framåt.

Den procentuella andelen hushåll som uppbär försörjningsstöd hos IFO minskar

Uppnås inte

Försörjningsstödet har fortsatt öka under 2020 både vad gäller kostnader och antal hushåll. Positivt är dock att vi från oktober månad ser att ökningen minskat och tycks ha stabiliserat sig något.

Prognoser inom detta område är vanligtvis mycket svåra att genomföra, det som ytterligare försvårar i nuläget är den fortsatt pågående pandemin. Utvecklingsarbete sker kontinuerligt i de två huvudspåren, självförsörjning via arbete och självförsörjning via socialförsäkringssystemet.

Försörjningsstöd identifierar brukare som ev. skulle kunna ha rätt till andra ersättningar. T.ex. vid hög ohälsa utreds alltid om de kan ha möjlighet till ersättning från Fk. Ofta är orsaken till avslag att arbetsförmågan ej är tillräckligt prövad och då har vi behov av prövning via AME i detta syfte, vilket vi under året haft låg tillgång till.

Under året har det påbörjats ett intensifierat arbete med unga upp till 29 år som skulle kunna ha rätt till aktivitetsersättning på grund av funktionsnedsättning. Detta var en målgrupp som ökade på grund av Fk´s hårdare tillämpning av regelverket. Detta intensifierade arbete resulterade i att flera unga fick aktivitetsersättningar via Fk som ledde till självförsörjning.

Innan pandemiutbrottet intensifierades också arbetet med att möta brukare ännu oftare i syfte att stödja och motivera, men efter vårens pandemiutbrott begränsades möjligheterna till detta.

I september 2020 startades en ny insats i samverkan upp via samordningsförbundet; "ÅKA-modellen" där försörjningsstöd har utlånad personal. AME är projektägare. Ett arbetsrehabteam har tillsatts och den 1/9 påbörjade de arbetet med att skapa struktur och rutiner för verksamheten. Dit remitteras brukare som har behov av återhämtning, stöd och insatser i sin arbetslivsinriktade rehabilitering.

Utifrån 2019 års resultat i Kolada hade AME målsättningen för år 2020 att andelen som efter avslut i AME som går ut i arbete ska öka till 30 % och andelen som går vidare till studier ska öka till 15 %. Omvandlat till personer var målet att 100 personer skulle gå ut i arbete under 2020. Vid årsskiftet beräknas 94 personer fått arbete och därmed brutit sitt beroende av försörjningsstöd. Detta får ses som ett gott resultat under pandemin. Nedgång i konjunkturen, stigande arbetslöshet och minskad lokal närvaro från AF gör att det finns behov av massiva arbetsmarknadsinsatser. Ett led i detta är tecknandet av en ny DUA-överenskommelse i samarbete med Trollhättan och Grästorps kommuner. Målgruppen är personer som uppbär försörjningsstöd och som är inskrivna på AF. Målsättningen var att sex "jobbspår" skulle ha startat eller vara under förberedelse under 2020. I dagsläget finns det fem ”jobbspår”.

Den analys IFO och ASI gör efter året avseende orsak till det ökade antalet hushåll och därpå följd kostnad är ökat antal utrikesfödda hushåll i behov av och med rätt till försörjningsstöd. De utrikesfödda har ökat i större omfattning än de inrikesfödda. Utifrån det tvingas kommunen att hitta strategier för att möta det behov av etableringsinsatser hos målgruppen som AF inte tillgodosett under de första två åren. En sådan strategi/åtgärd är att bilda en särskild etableringsenhet inom AME med stöd av den ramökning nämnden tillgodosågs inför 2021. IFO och ASI samarbetar nära utifrån myndighetsutövning och utförande av insatser.

Samhällsutveckling

Boendebehov för särskilt boende ska tillgodoses inom skälig tid, motsvarande rikssnittet i väntetid för äldreboende och 180 dagar inom omsorgen för LSS-boende

Uppnås

Snittet för väntetid gällande boendeplatser för äldre med somatisk inriktning var 24 dagar och väntetiden för boendeplatser med demensinriktning var 22 dagar inom förvaltningen enligt nyckeltalsstatistik på helår. Enligt Koladas mätning första halvåret 2020 hade vi ett snitt på 34 dagar och rikssnittet var 64 dagar. Inom LSS har vi enligt Kolada en väntetid på 82 dagar i snitt jmf med rikssnitt som är 163 dagar. Analysen som görs utifrån det är att Vänersborg väl klarar målet relaterat till det förväntade resultatet som jämfört i riket.

Som ett led i att stärka ett förebyggande och rehabiliterande förhållningssätt för att senarelägga mer omfattande insatser inom vård och omsorg samarbetar hemtjänsten nära Kommunrehab i utbildningssatsningar för undersköterskorna. Det rehabiliterande förhållningssättet ska genomsyra hur insatserna ska genomföras. Samordningsteamen är en central och viktig förutsättning för att verksamheten ska klara komplexa vårdsituationer och demensutbildningar har genomförts i hemtjänsten för att öka möjligheten att personer med kognitiv svikt ska kunna vara trygga och bo kvar i sitt egna boende.

Ekonomi

God ekonomisk hushållning inom givna resurser genom effektivare och tätare uppföljningar av verksamhet, budget och personal

Uppnås

Samtliga chefer inom förvaltningen har ett tätt samarbete med ekonom gällande uppföljning, prognos och analys av sin verksamhets resultat. Det förväntade resultatet bedöms som uppfyllt då förvaltningen som helhet redovisar ett överskott. God kontroll och ekonomisk hushållning genomsyrar allt arbete och förvaltningen har under 2020 fortsatt arbeta inom alla led med att genomföra budgetanpassande åtgärder. Dessa processer har dock försvårats utifrån pandemin så processerna behöver fortgå under 2021. Förvaltningen har genomfört olika genomlysningar och översyner av verksamhet och utifrån analyser av det skapat handlingsplaner för vidare arbete. Det ekonomiska resultatet bedöms vara en kombination av att vi ser resultat av åtgärdsanpassningar, att vi erhållit statsbidrag avseende sjuklön som till del är högre än de kostnader vi haft samt att vi utifrån redovisningsregler resultatfört flyktingschablon utöver faktiska kostnader.

Ökat fokus gällande analys av våra verksamheters resultat i relation till andra kommuner

Uppnås

Dialog, analyser och uppföljningar av våra olika verksamheter sker kontinuerligt med andra kommuner via bl.a. FoU Fyrbodal, i de nätverksträffar som verksamhetschefer och förvaltningschef deltar i, via Kkik, Kolada, öppna jämförelser och brukarundersökningar. Förvaltningen har under året stärkt sin omvärldsbevakning i flertalet frågor. Studiebesök har genomförts i andra kommuner i syfte att få inspiration och också möjlighet till närmare jämförelse kring metodarbete. ASI kommer under 2021 arbeta med att få systematik i uppföljningen av de olika verksamhetsinriktningarna och sätta detta i relation till jämförbara kommuner. Extern genomlysning av myndighetsutövning och hemtjänst inom äldreomsorg har genomförts och utifrån analyserna i den har handlingsplaner upprättats. Förvaltningens stödroller inom administrativa avdelningen har

än mer utvecklat sitt arbete gällande analys i samarbete med verksamheterna och ska genom det stödja cheferna än mer i det strategiska planerings- och utvecklingsarbetet. Processkartläggning sker inom verksamhetsinriktningarna och förvaltningsledningen har beslutat om gemensamt verksamhetssystem för uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet. Detta kommer implementeras under 2021.

Förvaltningen ska utforma smarta och effektiva samarbetsformer med övriga förvaltningar i kommunen

Uppnås

Socialförvaltningen har ett nära samarbete med andra förvaltningar i kommunen. Samverkan finns med KS-förvaltning inom flera områden och detta samarbete har utökats under året kring gemensamma områden, vilket bedöms som positivt för helheten. Samarbetet har fortsatt utvecklats under året med samhällsbyggnadsförvaltningen då serviceenheten utifrån upparbetat avtal sedan i maj utför beviljad insats städ i hemtjänsten. Förvaltningen har också utvecklat samarbetet med samhällsbyggnadsförvaltningen gällande deras handläggning av bostadsanpassning vilket vid analyser ha gett gott resultat. Behov av fortsatt nära samarbete med KS och övriga förvaltningar bedöms finnas inom områdena integration, arbetsmarknad, IT-säkerhet och utveckling av digitaliseringsfrågor.

AME har under året startat upp "Remöblera". En verksamhet som syftar till att arbeta med återvinning av kommunens möbler, där man har arbetat fram en process för att erbjuda kommunen ett omhändertagande av kvalitetsmöbler. Verksamheten är eftertraktad och har under året blivit påverkad av Covid-19 såtillvida att verksamheten under en period fick ställa om för att tillverka skyddsutrustning.

Det finns ett väl utvecklat samarbete mellan förvaltningarna i flera frågor och under pandemin har samarbetat stärkts än mer varför bedömning görs att målet nås.

Verksamhetsutveckling

Stärka metodutveckling gällande digitalisering och välfärdsteknik under mandatperioden, i syfte att tekniken kompletterar medarbetarnas insatser

Uppnås delvis

Inom förvaltningen har ett aktivt arbete skett gällande denna metodutveckling. Den av förvaltningsledningen tillsatta arbetsgruppen har arbetat fram strategi och handlingsplan avseende digitalisering och välfärdsteknik vilken har antagits av ledningen. Till detta har en implementeringsplan arbetats fram. Flertalet verksamhetsinriktningar har skapat sina handlingsplaner. Arbetet med implementering av alla de verktyg som låg i plan att införa under 2020 har försvårats utifrån pandemin, men vi har trots detta arbetat in flertalet metoder i verksamheten såsom digitala signeringslistor, implementering av nytt digitalt planeringssystem och byte till nya digitala lås inom hemtjänsten. Det modernare verktyget möjliggör dokumentation i mobilen samt att medarbetarna även kan se genomförandeplanen i mobilen vilket underlättar i arbetet. Under året har möjligheten att söka försörjningsstöd via e-tjänst startats upp och målet för 2020 var att 50 % av ansökningarna skulle ske digitalt vilket vi nått då digitala ansökningar ligger stabilt på 60 %. Processkartläggning pågår inom samtliga verksamhetsinriktningar kopplat till införandet av ett gemensamt ledningssystem för uppföljning av kvalité.

Medarbetare

Totala sjukfrånvaron ska uppgå till max 8 procent

Uppnås inte

Sjukskrivningarna för perioden januari - november ligger för förvaltningen exkl. bemanningen totalt på 12,84 % jmf 2019 var den totala sjukfrånvaron 10,04 %. Av förvaltningens sju verksamhetsinriktningar har en inriktning en sjukfrånvaro understigande 8,0 %, övriga har högre vilket med stor sannolikhet bedöms härledas till pandemin. Inom samtliga verksamhetsinriktningar har man under året arbetat med fysiska arbetsmiljöfrågor, psykosocial arbetsmiljö, dialog kring hälsa och riskfaktorer samt med sjuk- och rehabprocess i samarbete med personalspecialister. Stort fokus har under året handlat om frågor kopplade till pandemin och verksamheten har aktivt arbetat för att möta och tillgodose behoven. Arbetet med att sänka sjukfrånvaron bedöms starkt försvårats av pandemin.

Korttidsfrånvaron ska minska med 30 procent i alla verksamhetsinriktningar

Uppnås inte

Korttidsfrånvaron för perioden januari - november ligger för förvaltningen på 4.52 % jmf med 3,0 % samma period förra året, vilket till mycket stor del är orsakad av pandemin. Förvaltningen hade en mycket hög korttidssjukfrånvaro under våren med en nedgång under sommaren, men som tog fart under hösten igen. Förvaltningen har trots detta löst uppdraget på ett bra sätt och har kunnat upprätthålla en god verksamhet för våra brukare. Några enheter inom förvaltningen har en låg korttidsfrånvaro oaktat pandemin men förvaltningen som helhet når inte målet.

Fler medarbetare upplever ett hållbart arbetsliv

Uppnås

I november genomfördes personalenkät inom kommunen och utifrån det övergripande resultatet för förvaltningen ses höga siffror gällande frågorna avseende hållbart medarbetarindex. Detta bedöms visa att medarbetare inom förvaltningen i stor utsträckning upplever ett hållbart arbetsliv och då mellan cirka 70-80%. På frågan om man kan rekommendera sin arbetsplats till andra har resultatet ökat jmf med föregående mätning, vilket ses som positivt. Enskilda mätningar som genomförts inom verksamhetsinriktningar visar också positiva resultat. Året har särskilt utmanat oss utifrån pandemin och vår sjukfrånvaro är högre jmf med tidigare år och

den analys förvaltningen gör är att det är relaterat till pandemin. Flertalet processer för att arbeta med att sänka sjukfrånvaron har varit svårare att genomföra under året men verksamheterna har ändock arbetat aktivt med organisatorisk och social arbetsmiljö, att lägga tillrätta basala hygienrutiner, tillse skyddsutrustning där det ska användas, arbeta för att minska oro och stress kopplat till pandemin samt följt de ordinarie rutinerna gällande systematiskt arbetsmiljöarbete. Hållbara scheman har varit svårare att genomföra under året men vi har genomfört projekt gällande införande avseende 11 timmars vila inom några enheter och medarbetare påtalar att de ser en positiv effekt. Detta tas nu vidare för genomförande inom fler enheter. Fyra av sju verksamhetsinriktningar bedömer måluppfyllelse och tre bedömer att målet nås delvis. Utifrån det och de resultat som visas i den övergripande personalenkäten bedöms målet nås för året.

Förväntade resultat AME
Kommunstyrelsen har utformat förväntade resultat för arbetsmarknadsenheten och de rapporteras direkt till Kommunstyrelsen.

Nyckeltal/jämförelsetal

	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Utveckl. 19/20
Vård & omsorg (äldre)			
Äldreboende platser	371	371	+/-0 %
Korttidsplatser	24	30	-20 %
Hemtjänst, utförda timmar	225 855	242 634	-7 %
Antal besök dagverksamhet	5 987	10 412	-42 %
Antal utskrivningsklara personer som aviserats i SAMSA	1 484	1 860	-20 %
Hem för vård och boende (HVB)			
Antal vårddagar, barn 0-21 år	2 471	5 963	-59 %
Antal vårddagar, vuxna	396	537	-26 %
Antal vårddagar, Familjehem	26 867	27 040	-1 %
Personligt stöd och omsorg			
Antal boendebeslut enl. LSS	157	162	-3 %
Antal boendebeslut enl SoL	39	36	+8 %
Antal boendestödsbeslut SoL	104	102	+2 %
Antal tillgängliga bostäder egen regi	196	196	+/-0 %
Köpta externa platser	17	16	+6 %
Personer med personlig assistans, SFB	43	47	-9 %
Personer med personlig assistans, LSS	20	19	+5 %
Antal beslut daglig verksamhet, LSS	170	160	+6 %
Försörjningsstöd			
Antal bidragshushåll	887	777	+14 %
Försörjningsstöd, mnkr netto	50	42	+19 %
Flyktingverksamhet			
Antal mottagna Flyktingar	71	40	+78 %
Antal mottagna ensamkommande flyktingbarn	4	17	-76 %
Arbetsmarknadsenheten			
Antal anvisade personer	710	1 102	-36%

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Statsbidrag	125,8	110,6	140,2
Övr. intäkter	96,4	103,5	100,0
S:a intäkter	**222,2**	**214,1**	**240,2**
Personal	842,9	857,1	862,5
Omkostnader	382,8	382,6	388,3
Avskrivningar & internränta	5,4	5,0	4,9
S:a kostnad	**1 231,1**	**1 244,7**	**1 255,7**
Nettokostnad	1 008,9	1 030,6	1 015,5
Nettobudget	1 013,2	1 000,4	990,3
Resultat	**4,3**	**-30,2**	**-25,2**

Anslagsbindningsnivå

Mnkr	Intäkt	Kostnad	Netto	Budget-diff
Nämnd och administration	5,8	48,3	42,5	25,2
Äldreomsorg	98,8	599,7	500,9	-3,5
Individ och familjeomsorg	10,2	184,5	174,3	-29,1
Personligt stöd och omsorg	50,7	296,5	245,8	-1,5
Arbete, sysselsättning och integration	56,7	102,1	45,4	13,2
Netto	**222,2**	**1 231,1**	**1 008,9**	**4,3**

Ekonomisk analys

Årets resultat visade överskott med 4,3 mnkr. Detta motsvarar 0,4 % av nettobudgeten. Intäkterna ökade med 3,8 % vilket berodde på ökade statsbidrag kopplade till Covid-19 såsom sjuklöneersättning 16,0 mnkr samt bidrag för merkostnader inom hälso- och sjukvård 13,5 mnkr. 2018 års flyktingschablon bokfördes också i sin helhet under 2020 vilket bidrog till ökningen.

Personalkostnaderna minskade med 1,7 %. Störst minskning går att finna inom särskilda boenden och hemtjänst samt AME. Merkostnader inom hälso- och sjukvård kopplade till Covid-19 bokfördes med 10,5 mnkr. Semesterlöneskulden ökade med 7,3 mnkr vilket till stor del berodde på Covid-19, även sjuklönekostnaden ökade. Trots dessa kostnadsökningar minskade personalkostnaderna vilket till del beror på dom åtgärder som startades upp inför 2020.

Omkostnaderna var oförändrade trots bokförda merkostnader för hälso- och sjukvård kopplade till Covid-19 på 5,6 mnkr, samt slutavräkningskostnader för blockhyresavtalet gentemot ABVB på 15,6 mnkr kopplat till framtida ombyggnation av särskilt boende Lunddala. Även utbetalningarna av försörjningsstöd ökade med 8,0 mnkr. Placeringskostnaderna inom IFO minskade med 18,0 mnkr.

Nämnd och förvaltningsgemensamt
Anslagsbindningsnivån redovisade överskott på 25,2 mnkr.

Överskott redovisas för budget för placeringar 26,2 mnkr, förfogandemedel 1,0 mnkr, blockhyror 2,2 mnkr färdtjänst 2,9 mnkr samt personalkostnader 1,8 mnkr. Underskott redovisas för IT 7,5 mnkr samt kostnader kopplade till Covid-19 1,6 mnkr.

Äldreomsorg
Anslagsbindningsnivå äldreomsorg redovisade totalt ett underskott på 3,5 mnkr.

Vård och omsorg hemtjänst
Hemtjänsten redovisade ett överskott på 6,5 mnkr.

Överskottet är ett resultat av lägre antal vårdtagare och vårdtagartimmar som lett till minskat behov av personalresurser.

Minskningen av vårdtagare och vårdtagartimmar beror till största del på anpassningar relaterade till Covid-19. Utöver detta har verksamheten också omfördelat personalresurser genom att bland annat lägga ner demensteamet samt ökat medvetenheten av en effektiv planering som lett till minskade personalkostnader.

Vård och omsorg särskilt boende
Särskilda boenden redovisade ett underskott på 16,6 mnkr.

Gemensamt särskilt boende visade ett underskott på 12,0 mnkr vilket beror på kostnader kopplade till kommande ombyggnation av boendet Lunddala.

Boendena redovisade underskott på 4,7 mnkr. Detta dels som en följd av två ofinansierade specialärenden motsvarande ca 8,5 mnkr, merkostnad för parboende 1,6 mnkr, samt ökning av semesterlöneskuld 1,7 mnkr. Omkostnader till följd av Covid-19 har också bidragit till underskottet. Underskottet reducerades av statsbidrag för bland annat merkostnader inom hälso-och sjukvård samt sjuklönekostnader.

Vård, stöd och utredning
Vård, stöd och utredning redovisade ett överskott på 6,6 mnkr.

Gemensam VSU visade ett underskott på 0,1 mnkr vilket grundas i ökade hyreskostnader för Bistånd, samt ökade kostnader för arbetskläder, underskottet minskas av ej ersatt enhetschef inom bemanningen samt sjuklöneersättning.

Hemtjänst - Natt och Larm redovisade ett överskott på 0,5 mnkr för ökade intäkter för larmtjänster, samt statliga bidrag för sjuklöner.

Hemsjukvården visade ett överskott på 3,4 mnkr som till stor del består av statliga bidrag för sjuklöner, samt lägre kostnader för tungt vårdärende.

Dagverksamhet redovisade ett överskott på 2,1 mnkr där största delen är minskade personalkostnader pga. utlåning av personal för hantering Covid-19, samt statliga bidrag för sjuklöner.

Kommunrehab redovisade ett överskott på 1,0 mnkr som består av lägre personalkostnader, samt statliga bidrag för sjuklöner.

Individ och familjeomsorg
Avdelningen redovisade underskott på 29,1 mnkr.

Barn och familjestöd redovisade underskott på 18,6 mnkr där största delen av underskottet berodde på placeringar av barn och ungdomar både inom HVB och familjehem. Placeringar inom HVB redovisade underskott på 3,4 mnkr och familjehem underskott på 19,0 mnkr. Antalet vårddygn inom HVB har under året minskat med 3 492 stycken vilket motsvarar -59 %. Särskilt förordnad vårdnadshavare redovisade underskott på 3,4 mnkr.

Vuxenvården redovisade ett överskott på 5,0 mnkr vilket härrörde sig till färre externa placeringar samt lägre kostnader för personal pga. vakanser och annan frånvaro.

Försörjningsstöd gjorde underskott på 16,2 mnkr. Utbetalt försörjningsstöd redovisade underskott med 15,4 mnkr. Kostnaden för utbetalt försörjningsstöd ökade med 19 % jämfört med föregående år och motsvarade ca 8,0 mnkr i ökning. Antalet hushåll har under året ökat med 14 %, vilket motsvarar ca 110 hushåll. Hushållen med långvarigt försörjningsstöd (mer än 10 mån) ökade med 18 % vilket motsvarar ca 52 hushåll.

Personligt stöd och omsorg
Avdelningen redovisade underskott med 1,5 mnkr.

Underskott redovisades för köpta platser med 9,9 mnkr, fördelat på barn/unga 1,3 mnkr, boende LSS 3,7 mnkr samt boende SoL 4,9 mnkr. Orsaker till platsköp var att boendelösningar för vissa målgrupper saknades i Vänersborg. Förvaltningen arbetar kontinuerligt med att erbjuda lämpliga boendelösningar inom kommunen för att minska detta underskott.

Personlig assistans redovisade överskott med 3,4 mnkr, fördelat på 0,7 mnkr pers.ass LSS och 2,7 mnkr pers.ass SFB. Överskottet beror på färre beslut än budgeterat, statlig ersättning för sjuklönekostnader samt lägre kostnader för sjukersättning till privata utförare.

Boende LSS redovisade överskott på 0,9 mnkr. Överskottet förklaras av statlig ersättning för sjuklönekostnader. Utan denna ersättning hade boende LSS visat underskott. Boende SoL redovisade överskott på 0,5 mnkr vilket till största del förklaras av statlig ersättning för sjuklönekostnader.

Gemensam verksamhet redovisar överskott på 1,8 mnkr, detta förklaras av hyror t.ff. samt vakanser.

Ledsagning och kontaktpersoner redovisade överskott på 1,3 mnkr, förklaringen till överskottet är färre beslut

vilket i sig är ett resultat av nya vägledande dokument och riktlinjer.

Arbete, sysselsättning och integration
Avdelningen redovisade överskott på 13,2 mnkr.

Fördelningen av detta överskott är följande: Arbetsmarknadsenheten 2,7 mnkr, Flyktingverksamheten 10,4 mnkr och Daglig verksamhet 0,1 mnkr.

Överskottet på AME grundas i att budgeterade medel för anställningar inte nyttjades fullt ut. Detta beroende på att lönestöd som Extratjänster återintroducerades under året. Detta medförde lägre kostnader trots att antalet personer till arbete ökade med 67 % i jämförelse med 2019. Möjligheten att erbjuda grundskoleelever feriearbeten begränsades pga. pandemin vilket också bidragit till överskottet. Överskottet beror även på lägre personalkostnader, pga. sjukfrånvaro och att planerade rekryteringar fick vänta i avvaktan på beslut om AME skulle vara kvar år 2021.

Flyktingverksamhetens överskott beror på kvarstående medel från 2018 års schablonersättning på 19,4 mnkr som resultatfördes i sin helhet.

Personal

Personal	2020	2019	2018
Antal anställda	1 660	1 711	1 800

Antal månadsavlönade den 1 november var 1 660 personer varav 1 385 kvinnor och 275 män.

86,9 % av de tillsvidareanställda kvinnorna har en heltidstjänst. 90,9 % av de tillsvidareanställda männen har en heltidstjänst.

Investeringar

Investeringar, Mnkr	Investeringsplan	Utfall	Budgetdiff
Inventarier	9,3	3,3	6,0

Äldreomsorgen har investerat i hjälpmedel, kontorsmöbler, cyklar mm. För övriga avdelningar avser investeringarna ny- och återinvesteringar i främst kontorsmöbler och andra inventarier samt kostnader för öppnandet av korttids Lindbacken inom Personligt stöd och omsorg.



Överförmyndarnämnden

Ordförande: Madelaine Karlsson (S)
Vice ordförande: Marie-Louise Bäckman (KD)

Verksamhetsbeskrivning

I varje kommun måste det enligt lag finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd. I Vänersborgs kommun finns en överförmyndarnämnd, vilken är en kommunal tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. Nämnden ska motverka rättsförluster för de svagaste i samhället, d.v.s. underåriga (barn under 18 år), samt de som på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande har en god man eller förvaltare förordnad för sig.

Resultatavstämning

Nedan redovisas nämndens förväntade resultat som ska bidra till att fullmäktiges inriktningsmål uppnås.

Invånare

Rättssäkerheten och effektiviteten i tillsynsverksamheten skall öka.

Uppnås

Överförmyndarnämndens syfte med detta förväntade resultat har varit att effektivisera aktuellt handläggningssystem och på så sätt minimera risken för felkällor. Detta effektiviseringsarbete har skett genom att flera gemensamma mallar har tillförts systemet under året. Detta effektiviseringsarbete är vidare ett kontinuerligt arbete och fler mallar kan komma att tillföras eller uppdateras vid behov.

Information till och kommunikationen med gode män/förvaltare skall förbättras.

Uppnås delvis

Överförmyndarnämndens syfte med detta förväntade resultat har varit att göra nämndens hemsida mer användarvänligt samt göra fler blanketter och informationsmaterial tillgängligt och på så sätt förbättra samt förenkla kommunikationen med ställföreträdare. Mycket Informationsmaterial och blanketter har färdigställts, men det har inte funnits resurser till slutåtgärderna för att göra blanketterna digitalt ifyllningsbara och tillgängliga på hemsidan.

Verksamhetsutveckling

Sårbarheten i verksamheten ska minska

Uppnås

Överförmyndarnämndens kansli är en liten verksamhet vilket innebär att personalbortfall gör verksamheten sårbar. Samtidigt som tjänstemännens kompetenser ska nyttjas på bästa sätt måste samtliga tjänstemän ha tillräckligt med kunskap för att kunna handlägga alla ärendetyper vid behov. För att göra verksamheten mindre sårbar vid personalbortfall finns det därför ett behov av fler rutinbeskrivningar för ärendehanteringen. Flertalet rutinbeskrivningar har arbetats fram under året. Detta arbete är dock ett kontinuerligt arbete där ytterligare rutinbeskrivningar kan komma att behöva upprättas eller ändras vid behov.

Ekonomi
Resultaträkning

Mnkr	Utfall 2020	Utfall 2019	Utfall 2018
Intäkter	0,2	0,2	0,0
Personal	1,8	1,7	4,8
Omkostnader	3,1	3,4	0,7
Kostnader	4,9	5,1	5,5
Nettokostnad	4,7	4,9	5,5
Nettobudget	5,4	5,3	6,3
Resultat	**0,7**	**0,4**	**0,8**

Ekonomisk analys

Överförmyndarnämnden visar i 2020 års bokslut ett överskott med 0,7 mot budget.
Utifrån den nya organisationen som genomfördes 2019 köper överförmyndarnämnden handläggartjänster från kommunkontoret och personalkostnader bokförs därmed under rubriken omkostnader, köp av tjänster.

Verksamheten för överförmyndarstaben visar ett överskott med 0,4 mkr mot budget och beror på att personalkostnader varit lägre på grund av vakanta tjänster. Omkostnader i form av kontorsmaterial och övriga inköp har även varit lägre än budget.

I augustis prognos beräknades ställföreträdarnas arvode visa balans vid årets slut, bokslutet visar ett överskott på 0,3 mkr. Anledningen till detta är dels att utgifter för de ensamkommande barnen har understigit inkomsterna. Dels har även huvudmännen i större utsträckning fått bekosta ställföreträdarnas arvoden och ett större antal ställföreträdare har vidare inte begärt något arvode.

Miljöredovisning

År 2020 har varit ett annorlunda år på många sätt till följd av Covid-19, vilket även har påverkat miljöarbetet. Flera arrangemang har blivit inställda så som Earth Hour och Miljöforum och kommunen har fått ställa om till att arbeta mer digitalt vilket har möjliggjort för personal att i högre grad arbeta på distans.

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har kommunen låtit granska sitt Agenda 2030-arbete. Syftet har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter. Den sammanfattande bedömningen i granskningsrapporten är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns. Ledande politiker och tjänstepersoner har genomgått en halvdagsutbildning av Glokala Sverige om Agenda 2030 och de globala målen. Några politiker och tjänstepersoner har även genomgått en utbildning av SKR i att styra och leda med Agenda 2030.

En inbjudan från Klimat 2030 (länsstyrelsen och VGR) skickades under året ut till samtliga kommuner i länet där kommunerna erbjöds att välja bland 20 klimatlöften och anta dessa under 2021. Vänersborgs kommun antog nio löften. Sju löften är redan uppfyllda och fyra bedöms inte realistiska att uppfyllas under 2021.

Arbetet med en fördjupad översiktsplan för Vänersborg och Vargön har pågått under året och ett samråd har genomförts kring ett första förslag. Miljöprogrammets mål kommer där till uttryck bland annat i tydligt fokus på utveckling kring tågstationerna, sammanhängande gröna rörelsestråk längs strandområden, satsningar på parker och badplatser och tillvaratagande av värdefulla naturmiljöer.

Här redovisas ett axplock av de aktiviteter som genomförts i kommunen under året, inordnade under miljöprogrammets fyra fokusområden:

Grönskande stad och land

Under året har LONA-projektet i Dalbobergen avslutats. Bland annat har en tillgänglighetsanpassad grillplats vid Bastungen kommit på plats samt nya orienteringsskyltar över spår och leder.

Insatser för att gynna biologisk mångfald har gjorts. Till exempel har Vasslåttern i Vassändaviken utökats för att underlätta djurens betande och på sikt kommer det innebära en omställning från vassbälte till betad strandäng. Ansökningar om två nya LONA-projekt har lämnats in varav ett, som ska ge förbättrade förutsättningar för pollinatörer vid Bergagården, redan har beviljats.

Vatten i världsklass

I framtiden förväntas inläckage i kommunens ledningsnät och avlopp öka på grund av ledningsnätets status och klimatpåverkan. Ett systematiskt arbete pågår kontinuerligt för att hitta vattenläckor och inläckage och en dagvattenplan är under framtagande.

LEVA-projektet för förbättrad vattenkvalitet i Lillån i Dalsland har fortsatt med bland annat projektering och utredning av platser som är lämpliga för åtgärder som minskar övergödningen. Under vårvintern grävdes också nya våtmarkshålor i kommunens naturreservat Nygårdsängen. Detta uppskattades till exempel av Tofsvipan som under våren valde att häcka i området.

Under året har kommunens vattenprovtagning, som pågått sedan 1976, utvärderats. En databas för inrapporteringen av resultaten har byggts upp och kopplats till GIS och kommunens karttjänst, och en rapport har sammanställts. Arbetet har möjliggjorts med hjälp av LOVA-medel. Under året har några av kommunens mindre vattendrag som mynnar i Vänern och Göta Älv elfiskats för att öka kunskapen om vilka fiskarter som finns i våra bäckar. Resultatet finns sammanställt i en rapport.

Trygg miljö för stora och små

Kommunen har under år 2020 beslutat att kranmärka samtliga verksamheter. Kranmärkt är en nationell hållbarhetsmärkning för verksamheter som väljer kranvatten framför flaskvatten. Det finns uppenbara miljömässiga och ekonomiska fördelar med kranvatten. Det ger bättre arbetsmiljö för personalen och är hälsosamt och hållbart. Genom att ta bort flaskvatten minskar vi också transporter och avfall.

I våras öppnades återvinningscentraldelen på Torpa Kretsloppspark och den 17 september invigdes återbruket och byggnaderna. Detta för att ta ytterligare ett steg i avfallstrappan. Den

nya utbildningslokalen kommer att användas för att öka medvetenheten hos kommunens invånare. Ny avfallsplan är framtagen och väntar på antagande. Den innehåller bland annat mål för förvaltningarna kring ett mer hållbart samhälle.

I november genomfördes återigen ”Textil-jakten” i samarbete med Trollhättan Energi, Uddevalla Energi, Vänersborgs kommun och Wargön Innovation. Totalt samlades det in drygt 31 ton. I Vänersborgs kommun samlade allmänheten in drygt 6,5 ton och 17 klasser vid tio skolor samlade in över 3,4 ton. Wargön Innovation strävar efter att så mycket som möjligt ska gå till återbruk och i nästa steg till återvinning i form av nya textilier eller andra material. Den andel som blir kvar blir energi.

Barn- och utbildningsförvaltningen har under året arbetat med modellklassrum som innebär att lärmiljön anpassas för alla elever och olika ändamål. Detta resulterar även i en effektivisering av befintliga lokaler som passar för både skola och fritids. Dessutom har det inletts ett samarbete med fastighet och service för att få bättre samordning kring lekutrustning så att mer kan återbrukas.

Frågan om skydd mot skadlig UV-strålning för förskolebarn har lyfts. Förskolornas rutiner för att skydda barnens hud efterfrågas. Det har lett till att solskydd anordnats över lekanordningar vilket leder till en säkrare strålmiljö. Arbetet med att uppmärksamma vikten av vegetation och solskydd kommer att fortsätta under 2021.

Kostenheten har arbetat med att se över differensen i matsvinn på de skolor som ställts om från mottagningskök till tillagningskök. På Mariedalskolan har man minskat tallrikssvinnet med ca 27 % från 2015. Kökssvinnet har minskat med ca 38 % sedan 2015. Kostenhetens andel ekologiska livsmedel utgjorde 30 % av inköpen under 2020.

Kommunen deltar sedan 2020 i det treåriga projektet ”Rätt från slätt” som syftar till att öka lokalproducerade proteingrödor för konsumtion i offentliga kök. Detta för att minska importberoendet av proteingrödor och möta den ökade efterfrågan på växtbaserat protein.

Klimatsmart i alla led

Behovet av långsiktig anpassning till framtida klimatförändringar har bland annat uppmärksammats genom att arbetet med att revidera kommunens översvämningsprogram har inletts.

Ett förslag till bostadsförsörjningsplan har även arbetats fram, där närhet till kollektivtrafik varit en viktig utgångspunkt.

Arbetet med att ta fram ett utkast för en strategi för fossilfritt Vänersborg 2030 har färdigställts. Strategin planeras att antas under våren 2021. Vid inköp av nya fordon i kommunen ska el och biogas i första hand väljas. Till exempel har Socialförvaltningen under 2020 bytt ut personbilar i olika områden till både el- och gasbilar och hemtjänsten i Brålanda har nu enbart gasbilar. Andelen av kommunens fordon som drivs med el, biogas eller HVO har ökat till 63 %. Förra året var siffran 51 %.

2019 startades ett arbete för att öka återbruk av möbler i kommunens verksamheter. Detta har resulterat i en tjänst som drivs av AME som kallas ”Remöblera”. Det är en intern tjänst för hantering och beställning av möbler och inventarier. Under 2020 har totalt 320 objekt återbrukats och Remöblera har totalt tjänat 242 000 kr. Grovt uppskattat har kommunen också sparat på nyinköp av möbler för ca 600 000 kr. Arbetet ger många positiva effekter ökad sysselsättning, minskade kostnader och hushållning med resurser.



GLOBALA MÅLEN
för hållbar utveckling

Välfärdsredovisning

Sverige nationella folkhälsopolitiska mål är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Det övergripande målet på kommunal nivå är att arbeta för en jämlik hälsa för alla utan någon form av diskriminering.

Rätten till hälsa är en del av de mänskliga rättigheterna som handlar om alla människors lika värde och att alla människor har grundläggande rättigheter. Till exempel om rätten till att kunna försörja sig, att ha tillgång till en bostad, att kunna äta sig mätt och få lära sig att läsa och skriva. Alla människor har också rätt att få känna sig säkra, leva ett liv fritt från våld, tro vad de vill, själva välja om, när och med vem de ska gifta sig och bestämma över sin egen kropp och sina egna liv.

Rådet för hälsa och social hållbarhet

Folkhälsoarbetet i Vänersborgs kommun styrs av Rådet för hälsa och social hållbarhet. Rådet består av fyra politiker från kommun och två politiker från Hälso- och sjukvårdsnämnden norra. Utifrån dialoger med kommunala nämnder, kommunala bolag, vårdaktörer och Kunskapsförbundet Väst beslutade rådet vilka områden som ska vara fokus under kommande året. Efter dialogerna samlades alla aktörer i ett folkhälsoforum för att hitta samverkansformer för folkhälsoarbetet.

Folkhälsoarbetet är delfinansierat av kommunen och Hälso- och sjukvårdsnämnden norra. Ett nytt samverkansavtal, som gäller 2020-2023, skrevs under i början av 2020.

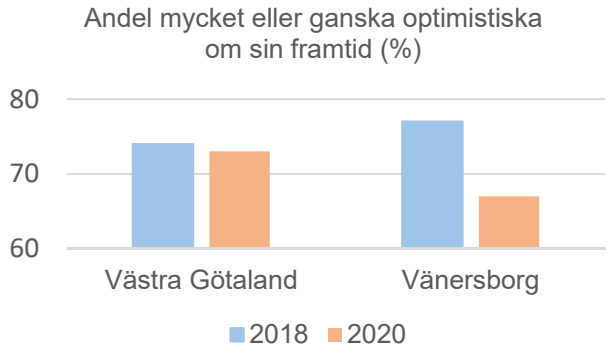
Hälsa på lika villkor 2020

Våren 2020 svarade 29 745 personer i Västra Götaland (VG) mellan 16-84 år på den nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor. Svarsfrekvensen för Vänersborgs kommun var 237 personer (44%).

Några utvalda delar från Hälsa på lika villkor 2020 Vänersborg jämfört med Västra Götaland:

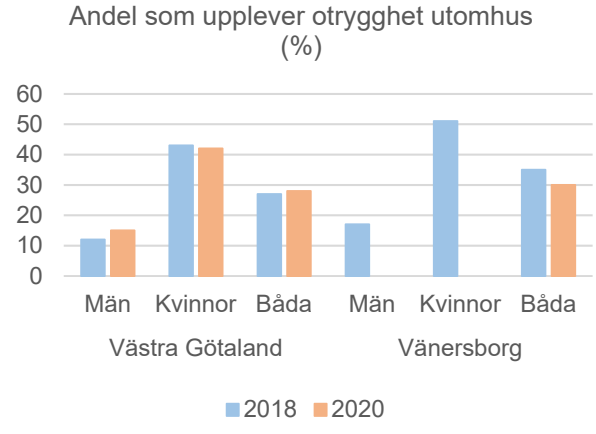
Den självskattade hälsan är 67% i Vänersborg, lägre än i VG (73%) Kvinnor (69%) uppskattar sin hälsa betydligt sämre än män (76%) i VG.

Framtidstron är 67% Vänersborg, lägre än i VG (73%)

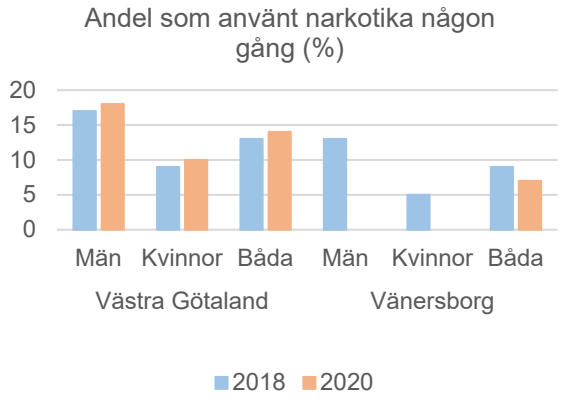


Ängslan, oro eller ångest är 46% i Vänersborg vilket är högre än i VG (42%). Kvinnor (50%) upplever mycket högre ängslan, oro eller ångest än män (34%) i VG. Undersökningar visar att det finns tydliga skillnader i psykiskt välbefinnande efter exempelvis ålder, kön, födelseland, sysselsättning och sexuell läggning. Störst är skillnaderna efter sysselsättning.

Att uppleva otrygghet utomhus är 30% i Vänersborg. Detta är högre jämfört med VG (28%). Kvinnor är mycket mer otrygga utomhus än män. Andelen personer som avstått från att gå ut av rädsla för hot och våld är högre i områden med socioekonomiska utmaningar. Även personer med funktionsnedsättning uppger i högre grad än personer utan funktionsnedsättning att de avstått från att gå ut på kvällen på grund av otrygghet. (Statistiska Centralbyrån 2018b Statistik om personer med funktionsnedsättning).



Andel som använt narkotika någon gång har minskat sedan 2018 och Vänersborgs kommun (7%) ligger lägre än VG (14%Hälsa och livslängd är ojämlikt fördelat, men inte bara om man ser till de mest utsatta grupperna som riskerar en tidig död. Det finns tydliga skillnader utifrån de flesta sociala grupperingar, bland annat utbildningsnivå, inkomst, civilstånd, hushållstyp och födelseland. Även tydliga skillnader i hälsa mellan personer med eller utan funktionsnedsättning.



Lokala folkhälsoinsatser

Flera insatser under 2020 har fått ställas in eller planerats om till 2021 på grund av pandemin. Här följs tre exempel på insatser under 2020:

Trafikutbildning för våra barn: Trafikutbildningen är ett mycket bra tillfälle för eleverna i årskurs 4 att lära sig mer om trafiksäkerhet. Barn vistas i trafik och ska så också göra. Viktigt är då att de har kunskap om de viktigaste reglerna och medvetna om de risker som finns samt hur de ska bete sig för att kunna röra sig i trafiken på ett säkert sätt. Att barn kan förflytta sig på egen hand till och från skolan är också viktigt ur hälsosynpunkt och att gå eller cykla är långsiktigt hållbart. Drogförebyggande verksamhet: Istället för att delta på föräldramöten och informera om droger spelades en film in som visades av rektorerna i samband med föräldramöten. Tillsammans med sommarens feriepraktikanter togs det fram en informationsfolder om alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel som skickades hem till alla vårdnadshavare till elever i årskurs 7 – 9.

Social inkludering: Hjälpande händer ”Orättvisornas bok” - 24 tjejer har jobbat med en bok och en film utifrån sina berättelser och upplevelser med fokus på diskriminering, orättvisor och jämställdhet. Tjejerna har också gemensamt läst flera böcker med angelägna teman. Parallellt med detta har möten med föräldragrupper ägt rum.



AB Vänersborgsbostäder

Ordförande: Jörgen Hellman (S)
Vice ordförande: Carl-Ewert Berg (KD)
VD: Gunnar Johansson
Kommunens andel: 100 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	293,7	262,9
Verksamhetens kostnader	-181,0	-167,9
Avskrivningar	-77,3	-54,1
Verksamhetens nettoresultat	35,5	40,9
Finansnetto	-17,7	-24,4
Resultat före extraordinära poster	17,8	16,5
Dispositioner och skatt	-3,2	-4,4
Periodens/Årets resultat	**14,6**	**12,1**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	1 924,9	1 917,0
Omsättningstillgångar	72,3	55,1
S:a tillgångar	**1 997,1**	**1 972,1**
Eget kapital	210,0	195,5
Avsättningar	28,7	25,5
Skulder	1 758,4	1 751,2
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**1 997,1**	**1 972,1**

Verksamhetsbeskrivning

AB Vänersborgsbostäder (ABVB) startade sin operativa verksamhet 1995, från att tidigare bedrivits i stiftelseform sedan 1947. Bolaget, helägt av Vänersborgs kommun har till uppgift att främja kommunens försörjning med bostäder och kommersiella lokaler. Förutom att förvalta bostadsbeståndet har bolaget uppdraget att samordna förvaltningen av kommunägda verksamhets- och förvaltningsbyggnader. Fastighetsbeståndet består av 3 424 lägenheter och ca 190 lokaler.

I bolagets vision är trivsel och trygghet viktiga ledord. Strävan är att ge större möjligheter för hyresgästerna att själva påverka och utforma sitt boende samtidigt som bolaget skall ha en god ekonomi.

Marknadsutvecklingen

AB Vänersborgsbostäders lägenheter hyrs ut via bolagets egen bostadskö. Den som önskar söka en ledig bostad måste vara registrerad som bostadssökande. Vid årets slut var drygt 10 700 (10 700) personer registrerade i bostadskön. Från den dagen man fyller 16 år kan man registrera sig och samlar då en köpoäng per dag. För att vara kvar i kön krävs att man loggar in på Mina sidor via vanersborgsbostader.se minst en gång var tolfte månad. Det har varit en fortsatt hög efterfrågan under året med många intressenter på varje ledigt objekt. Genomsnittlig kötid för bostadskontrakt tecknade under 2020 var drygt 3,4 år (3,3 år). Per den 31 december 2020 saknade vi intäkter på 10 (30) lägenheter. Vakanserna beror till största delen på renovering mellan in- och avflyttande hyresgäst och

lägenheter som ställs inför stambyte. Vi har under året haft en omflyttningsfrekvens på 13,6% (13,1). De främsta anledningarna till flytt var ändrade familjeförhållande och behov av en annan storlek på lägenheten. Även läget och att man ska studera eller arbeta på annan ort är vanligt förekommande anledningar.

Årets verksamhet

Under 2020 har bolaget arbetat vidare utefter de ägardirektiv som erhölls 2014. Bakgrunden var en ny lag om allmännyttiga kommunala bolag och dess styrning. Lagen slog fast att bolagen skall drivas efter affärsmässiga principer och en av nyheterna i direktiven blev ett specificerat avkastningskrav. Förutom avkastningskravet finns en tydlig målsättning gällande vilken soliditet som bolaget förväntas uppnå. På grund av omfattande investeringar i bland annat nyproduktion utvecklas bolagets soliditet ej i den omfattning som är önskvärt.

Under året har bolaget avslutat den sista etappen av nyproduktionen på Holmängs Hage. 114 lägenheter är nu färdigbyggda och uthyrda.

I början av 2018 förvärvades 4 fastigheter i kv. Penséen i centrala Vänersborg. Bolagets plan för fastigheterna är att både riva och renovera vissa byggnader samt att möjliggöra ytterligare byggnation på fastigheterna. Arbetet med detaljplanen har fortsatt under 2020 och planeras gå till antagande under 2021.

Arbetet med kv Haren – Arbetsnamn Elisabeths Port (Höghuset och Externatet) har fortsatt under året. Projekteringen är färdig men byggstarten har försenats till 2021 på grund av överklagat bygglov.

Installation av bergvärme och solceller på Ringhem i Frändefors gör att samtlig uppvärmning av bolagets fastigheter nu är fossilfri.

ABVB har under 2019 underhållit fastigheter för 111,6 mnkr (142,0 mnkr), varav 64,7 mnkr (104,0 mnkr) redovisas som investering i enlighet med Bokföringsnämndens K3-regelverk.

Årets resultat

ABVB visar ett positivt resultat efter finansnetto på 17,8 mnkr (16,5 mnkr), vilket är i linje med det budgeterade resultatet för året. Från och med 2014 redovisar bolaget enligt Bokföringsnämndens K3-regelverk vilket framförallt medför skillnader avseende underhåll, investeringar, av- och nedskrivningar.

Eget kapital och investeringar

Eget kapital uppgick vid årets slut till 210,0 mnkr (195,5 mnkr). Detta innebär en soliditet på 10,5 % (9,9 %). Årets investeringar i fastigheter uppgår till 82,7 mnkr (242,7 mnkr), varav fastighetsförvärv 10,5 mnkr (0,0 mnkr) och ny-, ombyggnad samt aktiverade renoveringar 72,2 mnkr (242,7 mnkr).

Framtiden

Även under 2021 kommer pandemin få en påverkan på bolaget. Minskade flyktingströmmar och en svårighet att utföra vissa arbeten i lägenheterna ser vi under första halvåret 2021. Vi tror dock på en fortsatt god efterfrågan då många ser Vänersborg som en attraktiv stad för fortsatt boende. Detta har inneburit att antalet sökanden i bostadskö har ökat, liksom kötiden för att få en lägenhet.

Under 2021 förväntas byggnationen på Elisabeths Port komma igång. Även äldreboendet Lunddala i Vargön beräknas kunna startas. Stambytesprojektet i Pionen är planerat med start hösten 2021.

Bolaget har förvärvat fastigheten Tuppen 3 från Hyresgästföreningen. Målsättningen är att kunna flytta ihop all verksamhet till Torpavägen 1 i början av hösten. Fastigheten på Vallgatan 13 kommer avyttras då flytten är klar.

Fastighets AB

Ordförande: Bo Carlsson (C)
Vice ordförande: Tommy Christensson (M)
VD: Bengt-Åke Andersson
Kommunens andel: 100 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	7,6	7,6
Verksamhetens kostnader	-3,3	-2,9
Avskrivningar	-3,0	-2,9
Verksamhetens nettoresultat	1,3	1,8
Finansnetto	-0,3	-0,3
Resultat före extraordinära poster	1,0	1,5
Dispositioner och skatt	-0,9	-0,9
Periodens/Årets resultat	**0,1**	**0,6**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	57,8	54,2
Omsättningstillgångar	13,4	12,5
S:a tillgångar	**71,2**	**66,7**
Eget kapital	25,0	24,9
Avsättningar	7,2	6,6
Skulder	39,0	35,3
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**71,2**	**66,7**

Verksamhetsbeskrivning

År 1963 förvärvade dåvarande Vänersborgs stad samtliga aktier i Vallmon 4 i Vänersborg AB. Bolaget, som 1987 ändrade namn till Fastighets AB Vänersborg, har som uppgift att uppföra byggnader, att förvalta fast och lös egendom samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska iaktta kommunallagens lokaliseringsprincip. Kommunens ägardirektiv innebär att bolaget ska inta en tydligare och mer offensiv roll i utvecklingen av Vänersborgs kommuns näringsliv. Spridningen av coronaviruset har påverkat bolagets verksamhet på så sätt att planerade reparations- och underhållsarbeten på fastigheterna inte utförts som planerat, då hyresgästerna valt att avvakta med dessa tills att virusläget är bättre.

Företaget har sitt säte i Vänersborg.

Årets verksamhet

Fastighets AB Vänersborg äger för närvarande sex fastigheter (fem fastigheter föregående år). Under våren förvärvades fastigheten Hunneberg 1:7 (Bergagården). I övrigt har påbörjats reparations- och underhållsarbeten enligt uppdaterade underhållsplaner i den mån detta har gått på grund av pandemin.

I fastigheterna Kordan 3 och Ingenjören 7 & 8 har de arbeten som påbörjades under förra året slutförts, vilket innebär att industriportar samt låssystem har förbättrats eller byts ut på Kordan 3. Fastigheten Ingenjören 7 & 8 har fått ett förbättrat logistikflöde för hyresgästen och att förbättringsarbeten gällande väggar, tak, värmesystem och ventilation har slutförts. För fastigheten Hunneberg 1:4 har det gjorts en inventering av det utvändiga VA-systemet inför

kommande underhålls- och förbättringsarbeten. I övrigt har förra årets arbeten med nytt invändigt och utvändigt belysningssystem slutbesiktigats.

Årets resultat

Bolaget redovisar ett resultat på 0,8 mnkr.

Framtid

Fastighets AB Vänersborg ska fortsätta arbetet att tillsammans med kommunens näringslivsavdelning skapa förutsättningar för etablering av nya företag och därigenom bidra till ökad sysselsättning i Vänersborgs kommun.



Kunskapsförbundet Väst

Ordförande: Maud Bengtsson (S)
Vice ordförande: Madelaine Karlsson (S)
2:e vice ordförande: Henrik Josten (M)
Förbundsdirektör: Johan Olofson
Kommunens andel: 39 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	666,5	654,2
Verksamhetens kostnader	-653,9	-654,4
Avskrivningar	-4,5	-4,1
Verksamhetens nettoresultat	8,1	-4,3
Finansnetto	-0,6	-0,7
Resultat före extraordinära poster	7,5	-5,0
Dispositioner och skatt	0,0	0,0
Periodens/Årets resultat	**7,5**	**-5,0**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	23,7	20,4
Omsättningstillgångar	174,5	157,9
S:a tillgångar	**198,2**	**178,3**
Eget kapital	15,6	8,1
Avsättningar	25,3	21,9
Skulder	157,3	148,4
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**198,2**	**178,3**

Verksamhetsbeskrivning

Kunskapsförbundet ansvarar för Birger Sjöberggymnasiet, Magnus Åbergsgymnasiet, Nils Ericsonsgymnasiet samt vuxenutbildningen i Vänersborg och Trollhättan. Med 2 750 elever på gymnasiet och 2 500 elever som studerar inom vuxenutbildningen är vi en av Västsveriges största utbildningsproducenter. 628 personer är anställda i förbundet och ytterst ansvarig är en politisk direktion med 14 ledamöter och 14 ersättare från medlemskommunerna.

Gymnasieskolorna omfattar 16 nationella program och några program finns i både Trollhättan och Vänersborg. Gymnasiesärskolan finns på Magnus Åbergsgymnasiet.

Vuxenutbildningen finns i Vänerparken i Vänersborg och på Nils Ericsonsskolan i Trollhättan. Vuxenutbildningens skolformer:

Grundläggande vuxenutbildning (Gruv)
Gymnasial vuxenutbildning (Gyvux)
Utbildning i svenska för invandrare (Sfi)
Komvux som särskild utbildning

Utöver detta bedriver vuxenutbildningen uppdragsutbildningar och utbildningar som beviljats statsbidrag, såsom yrkesutbildningar för vuxna, yrkeshögskoleutbildningar (YH) och lärlingsutbildningar.

Kunskapsförbundets vision är den övergripande ledstjärnan och anger färdriktningen och ambitionsnivån för hela organisationen.

”En drömfabrik där alla växer och känner framtidslust.”

Årets verksamhet

2020 har varit ett minst sagt annorlunda år. En pandemi har drabbat världen och alla länder och människor har påtagligt påverkats. För oss i Kunskapsförbundet har det inneburit att merparten av vår verksamhet har genomförts via fjärr- eller distansundervisning under stora delar av året och en stor andel av personalen har arbetat hemifrån. Omställning genomfördes med mycket kort varsel och alla medarbetare har utmanats i att behöva jobba på nya och annorlunda sätt. De förändrade förutsättningarna har, i olika omfattning, varit krävande för alla medarbetare i Kunskapsförbundet. Vi är stolta och imponerade av hur alla i Drömfabriken på ett engagerat och professionellt sätt hanterat det nya läget. Det är ännu för tidigt att säga hur elevernas resultat påverkats. Pågående mätningar och analyser kommer att ge svaret och vara vägledande för vilka eventuella åtgärder som blir nödvändiga att vidta.

Det förändrade arbetsmarknadsläget till följd av pandemin märktes efter sommaren genom ett större söktryck på gymnasiala kurser och utbildningar. En större andel, inte minst unga, är utan sysselsättning och för många är studier ett alternativ. Behovet av utbildning, inte bara teoretisk utan även yrkesvuxutbildning, bedöms vara större under slutet av 2020, och även under kommande år.

I början av året var kravet för att få statsbidrag att kommunen skulle finansiera lika många platser som staten. I samband med coronapandemin ändrades detta och istället togs medfinansieringen bort från kommunerna men enbart under 2020. Under 2021 ändras kravet på medfinansiering från kommunerna till 30 %. Det rådde länge en stor osäkerhet kring vilka regler som gällde både under 2020 och 2021.

Under några år, med början hösten 2015, kom många nyanlända till Sverige och då ökade antalet elever inom Sfi och Språkintroduktionen. De senaste åren har det inte kommit lika många nyanlända längre och det har lett till färre elever.

Vuxenutbildningen och gymnasiet har löpande anpassat och ställt om sina verksamheter till de nya förutsättningarna.

I maj genomförde Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av Kunskapsförbundet avseende de förutsättningar huvudmannen skapar för att ge eleverna en likvärdig utbildning. Skolinspektionen återkom i juni med sitt beslut, vilket var mycket positivt för Kunskapsförbundet. Skolinspektionen menade att Kunskapsförbundet i hög grad:

-gör relevanta analyser av studieresultat och resultat avseende trygghet, som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden.

-har vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt.

Då Skolinspektionen inte identifierade några utvecklingsområden avslutades granskningen.

Förbundet har under många år använt en resursfördelningsmodell för att fördela antalet lärartjänster till gymnasiets nationella program men den har inte i tillräcklig omfattning tagit hänsyn till elevers olika förutsättningar. Under våren har en mer kompensatorisk resursfördelningsmodell tagits fram där vi tar hänsyn till elevernas ingående meritvärde från grundskolan.

Ombyggnaden av den första etappen på Magnus Åbergsgymnasiet blev färdig under sommaren. Etapp två genomfördes under hösten och till sommaren 2021 ska den tredje och sista etappen vara klar. Ombyggnaden medför många omflyttningar och en hel del nyinvesteringar av möbler och utrustning.

Direktionen har beslutat att Kunskapsförbundet hösten 2021 startar två nya utbildningar, naturbruksprogrammet inriktning häst på Birger Sjöberggymnasiet och estetisk programmet inriktning bild och form på Magnus Åbergsgymnasiet.

Årets resultat

Kunskapsförbundet redovisar ett överskott på 7,5 mnkr för 2020 och en del av överskottet har uppstått på grund av coronapandemin. Staten har under året fattat flera beslut som sänkt årets kostnader som till exempel lägre arbetsgivaravgifter och ersättning för sjuklönekostnader. Övriga kostnader har både blivit lägre och högre på grund av distansundervisningen som pågått i olika omfattning under en stor del av året.

Bedömningen är att coronapandemin påverkat årets resultat positivt motsvarande 5,5 mnkr.

Alla verksamheter förutom gymnasiet och plan och fastighet redovisar ett överskott. Gymnasiet visar ett litet underskott. Däremot är underskottet inom Plan och fastighet större och det beror till stor del på att färre elever från andra kommuner kommer till våra skolor och fler elever väljer att studera i andra kommuner och friskolor.

Investeringar

I år har förbundet investerat för 7,9 mnkr. En stor del av investeringarna är en följd av Magnus Åbergsgymnasiets ombyggnation. Nya möbler har köpts in i takt med att de olika etapperna blivit klara. Investeringar har även gjorts inom andra verksamheter för att förbättra skolmiljöerna.

Hunnebergs Kungajakt och Viltmuseum AB

Ordförande: Kent Javette (S)
Vice ordförande: Helge Kneese (KD)
Kommunens andel: 100 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	4,2	5,2
Verksamhetens kostnader	-5,0	-5,0
Avskrivningar	0,0	0,0
Verksamhetens nettoresultat	-0,9	0,2
Finansnetto	0,0	0,0
Resultat före extraordinära poster	-0,9	0,2
Dispositioner och skatt	0,2	0,0
Periodens/Årets resultat	**-0,6**	**0,1**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	0,1	0,1
Omsättningstillgångar	2,9	2,5
S:a tillgångar	**3,0**	**2,6**
Eget kapital	0,7	1,3
Avsättningar	0,0	0,3
Skulder	2,3	1,1
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**3,0**	**2,6**

Verksamhetsbeskrivning

Bolagets primära uppgift är att driva verksamheten på Kungajaktmuseet Älgens Berg, Hunneberg. Bolaget skall bedriva musei-, frilufts- och turistverksamhet. Verksamheten syftar i huvudsak till att höja den turistiska attraktionskraften i regionen för att öka omsättningen i besöksnäringen. Museet utgör idag en knutpunkt för de verksamheter som bedrivs på och kring bergen samt verkar som ett informationscentrum på Bergagården för besöksmålet Ekopark Halle-Hunneberg.

Museet har utöver sin ordinarie musei- och informationsverksamhet arrangerat älg- och bäversafaris, natur- och kulturupplevelser, vandringar samt en mängd övriga aktiviteter inne i museet och ute i naturen. Bolaget har under flera år utvecklat och byggt upp en uthyrningsverksamhet med inriktning på friluftslivet bestående av kanoter och cyklar.

De konferenser, grupp- och företagsarrangemang som har anordnats i verksamheten under tidigare år har mottagits positivt av kunderna och konceptet som är ett bra komplement till övrig säsongsbunden verksamhet har god utvecklingspotential. Under året har bolagets ordinarie event fått ställas in på grund av covid-19, såsom Älgens Dag, friluftslivsmässa och påsklovsaktiviteter. Det beräknade bortfallet av besökare 2020 för dessa evenemang är 7000 personer.

Årets verksamhet

Inför andra halvan av 2020 avgick alla ledamöter ur styrelsen förutom ordförande. Den gamla styrelsen

beslutade och gjorde en överenskommelse under våren den 2020-04-15 med VD om ett avslut.

VD hade i sitt anställningsavtal en uppsägningstid på 6 månader och stod till bolagets förfogande fram till 2020-10-15.

Bolaget har inte haft någon VD sedan den 15 oktober 2020. Vänersborgs kommun har upplåtit ett visst ledningsstöd till bolaget. Ledningsstödet har varit inriktad mot personalfrågor.

Verksamheten har under år 2020 haft 10 332 besökare, besöksantalet har minskat med 21 771 personer jämfört med år 2019. 92% av besökarna var från Sverige och övriga 8% var internationella gäster, drygt hälften kom från Tyskland. Den turistiska högsäsongen infaller under juni-augusti månad med viss spridning till angränsande månader.

På grund av covid-19 har besöksantalet och evenemangen under året minskat avsevärt vilket påverkat bolaget stort.

Arbetet med att bygga upp och förstärka bolagets varumärke har på fått pausats. Bearbetningen av marknaden och arbetet med att skapa en tydlig marknadskommunikation likaså, såväl nationellt som internationellt.

Muséet har fått vidta åtgärder med anledning av covid-19. Detta har inneburit begränsningar för både besök och evenemang. Mot slutet av 2020 har museet varit stängt för besökare.

Årets resultat

Bolaget visar för året på ett negativt rörelseresultat.

Utfallet 2020 i jämförelse med budget visar en negativ avvikelse, på grund av en kraftig nedgång i antalet besökare till följd av covid-19. Vid jämförelse utfall intäkter 2020 med 2019 som är direkt relaterade till försäljning så har de minskat med 1,0 mnkr (ca 60 %).

Av bolagets totala intäkter uppgår nettointäkten till 0,6 mnkr och uppdragsersättningen till 3,2 mnkr.

Under året har bolaget tagit emot 1,5 mnkr i aktieägartillskott från Vänersborgs kommun för att täcka upp ev underskott vid VD:s avgång.

Avseende utfall kostnader 2020 i jämförelse med budget är kostnaderna högre, till följd av VD:s avgångsvederlag. Kostnader som inte härrör till personal är dock lägre, till följd av inställda event och ett lägre besökarantal. Vid jämförelse av utfall kostnader 2020 med 2019 är kostnaderna dock likvärdiga på grund av VD:s avgång.

Investeringar

Under året har inga investeringar gjorts.

Framtid

Verksamheten arbetar med att stärka sin inriktning mot friluftsliv och naturupplevelser för att tillgodose nya trender, behov och målgrupper. Detta innebär att bolagets företagsprofil måste utvecklas för att skapa en tydligare bild av verksamheten. Kungajakten är idag mindre central än tidigare.

Verksamheten utvecklar sin profil med inriktning på sina tre starka verksamhetsgrenar:

• Musei- och informationsverksamhet

• Naturupplevelser

• Event

Ovanstående inriktning kommer att förskjutas i tid. En ny verksamhetsplan för 2021 har beslutats.

Viktig att nämna är det pågående arbete med att ta fram en ny organisationsform, huvudmannaskap för Halle- och Hunneberg. Inom ramen för projektet ” Utveckling Halle- och Hunneberg” arbetar kommunerna Grästorp, Trollhättan och Vänersborg med frågan.

From. januari 2021 har bolaget en vice ordförande.

Bolagets ledningsstöd från Vänersborgs kommun upphörde från och med 31/12–20. Styrelsen arbetar med att finna andra lösningar framåt..

Vattenpalatset Vänerparken AB

Ordförande: Kent Javette (S)
Vice ordförande: Niklas Claesson (M)
VD: Carina Svensson
Kommunens andel: 100 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	13,2	16,5
Verksamhetens kostnader	-12,9	-16,4
Avskrivningar	-0,2	-0,2
Verksamhetens nettoresultat	0,0	0,0
Finansnetto	0,0	0,0
Resultat före extraordinära poster	0,0	0,0
Dispositioner och skatt	0,0	0,0
Periodens/Årets resultat	**0,0**	**0,0**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	1,0	1,2
Omsättningstillgångar	11,1	10,6
S:a tillgångar	**12,1**	**11,8**
Eget kapital	8,2	8,2
Avsättningar	0,1	0,1
Skulder	3,9	3,6
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**12,1**	**11,8**

Verksamhetsbeskrivning

Bolaget har till uppgift att driva äventyrsbad med kompletterande serviceutbud samt varmbassäng.

Årets verksamhet

Bolaget har under året haft ca 31.000 badande besökare, ca 500 övriga besökare samt ca 500 elever i simundervisning från kommunens skolor. Ungefär 14.000 gäster på Nordic Wellness har dessutom bytt om samt duschat i våra lokaler. Ca 9 grupper har hyrt in sig i vår varmbassäng under våren samt hösten.På grund av pandemiutbrott Covid -19 stängdes äventyrsbadet ner 24 mars 2020.

Varmbassängen var stängd under sommaren med öppnades upp under hösten, dock med mindre grupper än vanligt.

Årets resultat

På grund av stängning är bolagets intäkter för 2020 avsevärt lägre än 2019. Ca 3,5 mnkr.

I bolagets intäkter återfinns ett ägartillskott på 7,7 mnkr en uppdragsersättning för varmbassäng på 0,7 mnkr, samt ett extra ägartillskott på 1,5 mnkr på grund av pandemin.

Bolagets kostnader minskade med ca 3,4 mnkr. Kostnadsminskningen kan kopplas till minskade avgifter för el, värme, vatten samt löner. Personalen har varit korttidspermitterad, dock har ingen ersättning från Tillväxtverket erhållits. Bolaget har ansökt om hyresnedsättning till hyresvärden, men ej beviljats någon nedsättning av hyran.

Resultatet av bolagets verksamhet samt ställning vid årets utgång, framgår av efterföljande resultat- och balansräkning.

Investeringar

Under året har mindre anskaffningar gjorts. Löpande underhåll samt reparation har skett under året.

Nätaktiebolaget Biogas i Brålanda AB

Ordförande: Bo Carlsson (C)
Vice ordförande: Carl-Ewert Berg (KD)
VD: Ingmar Johansson
Kommunens andel: 73 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	0,4	0,4
Verksamhetens kostnader	-0,1	-0,1
Avskrivningar	-0,2	-0,2
Verksamhetens nettoresultat	0,0	0,0
Finansnetto	0,0	0,0
Resultat före extraordinära poster	0,0	0,0
Dispositioner och skatt	0,0	0,0
Periodens/Årets resultat	**0,0**	**0,0**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	5,5	5,7
Omsättningstillgångar	0,6	0,5
S:a tillgångar	**6,1**	**6,2**
Eget kapital	2,6	2,6
Avsättningar	0,0	0,0
Skulder	3,4	3,6
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**6,1**	**6,2**

Verksamhetsbeskrivning

Bolaget bildades 2009-03-04 och ägs av Vänersborgs kommun 73 procent, Melleruds kommun 18 procent och Biogas Brålanda AB 9 procent.

Bolagets verksamhet består av att bygga, äga och förvalta gasledningsnät för biogas inom Vänersborgs och Melleruds kommuner med syfte att säkerställa tillgången på biogas för Vänersborgs och Melleruds kommuners egna fordon och kommunernas invånare.

Årets verksamhet

Under 2020 har ingen ytterligare utbyggnad av gasledningar gjorts. Det innebär att det varit ett lugnt år ur ett verksamhetsperspektiv.

Årets resultat

Nätaktiebolaget Biogas Brålanda visar ett resultat den 20-12-31 på 0,0 mnkr.

Framtid

Två gårdsanläggningar beslutade att investera i egna hygieniseringsanläggningar. De kommer att vara klara i början av 2021. Då kommer en tredjedel av Dahlbergs slakteriavfall att tas omhand och det innebär att produktionsvolymerna ökar.

Försäljningen på tankstationen har sjunkit under Corona-pandemin på grund av att färre transporter sker.

Kommunfullmäktige i Trollhättans kommun har gett Trollhättans Energi AB i uppdrag att utreda hur det framtida ägarskapet av produktion, köp och försäljning av biogas ska ske. Kommunfullmäktiges uppdrag gavs efter ett önskemål från Trollhättans Energis AB.

Hur Trollhättans Energis AB framtidsdiskussioner påverkar Nätaktiebolaget Biogas Brålandas verksamhet är i dagsläget oklart.

Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund

Ordförande: Monica Hansson (S)
Vice ordförande: Kjell Nilsson (S)
Förbundschef: Hans Därnemyr
Kommunens andel: 35,59 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	100,0	99,8
Verksamhetens kostnader	-90,5	-91,3
Avskrivningar	-6,9	-5,4
Verksamhetens nettoresultat	2,6	3,1
Finansnetto	0,0	0,0
Resultat före extraordinära poster	2,6	3,0
Dispositioner och skatt	0,0	0,0
Periodens/Årets resultat	**2,6**	**3,0**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	37,2	66,3
Omsättningstillgångar	63,8	33,1
S:a tillgångar	**100,9**	**99,4**
Eget kapital	29,8	27,2
Avsättningar	51,7	53,8
Skulder	19,4	18,4
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**100,9**	**99,4**

Verksamhetsbeskrivning

Verksamheten inom Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund planeras utifrån beslutat handlingsprogram. Det övergripandet uppdraget innebär att genom myndighetsutövning, olycksförebyggande åtgärder och operativa räddningsinsatser, minska antalet bränder och skador till följd utav bränder.

Årets verksamhet

Coronapandemin har krävt och ställer fortfarande stora krav på intern planering och dialog i och utanför verksamheten. Samverkan har skett med medlemskommuner, andra räddningstjänster, NU-sjukvården och Länsstyrelsen. De restriktioner som har beslutats i organisationen har bidragit till att förbundet har bibehållit förmågan att bedriva räddningstjänst på fortsatt hög nivå.

Förbundets operativa systemledning har sin kärna i ledningscentralen (LC54), där verksamheten bedrivs i samverkan med Räddningstjänstförbundet Mitt Bohuslän (RMB). LC54 har under hösten tecknat avtal med Räddningstjänsten Orust, vilket innebär att de från och med januari 2021 har tillgång till operativ systemledning via LC54.

Inrättandet av en ny tjänst som kommunikatör har under året medfört en viktig förstärkning av resurs och utveckling i kommunikationsarbetet såväl internt som externt. Ett proaktivt arbete med press/media har resulterat i artiklar i lokaltidningar och radioinslag, samtidigt har profilerandet på sociala medier haft stort genomslag. Under 2021 kommer förbundet att lansera en helt ny webbplats.

Under verksamhetsåret har Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund responderat på 1 228

räddningstjänstuppdrag (1 421 år 2019). Trolig orsak till minskningen är den rådande pandemin som har resulterat i en nedgång i antalet trafikolyckor och IVPA-uppdrag (I Väntan På Ambulans).

Årets resultat

Förbundet redovisar för år 2020 ett balanserat resultat om 2,6 mnkr. Pandemirelaterade poster som påverkar resultatet positivt är bla ersättning för sjuklönekostnader 0,5 ,mnkr, ej utförda utbildningar, resor etc 0,5 mnkr. Ytterligare poster är ersättning från stat och kommun avseende krisberedskap/ totalförsvarsfrågor 0,6 mnkr samt pensionsutbetalningar som understiger prognos med 1,5 mnkr sammanlagt 3,5 mnkr. Poster som påverkar resultatet negativt är bla avskrivningar 0,2 mnkr, ökad semesterskuld 0,6 mnkr, förberedelse för ny informationsteknik och ny webbplats 0,3 mnkr samt pandemirelaterade kostnader som uppgår till ca 0,5 mnkr, sammanlagt 1,6 mnkr.

Investeringar

Investeringarna följer i stort sett plan. Avvikelse att notera är fordon där plan av inköp basbil 4 flyttats fram till 2021.

Teknik 1,8 mnkr
Fastigheter 8,2 mnkr
Fordon 4,1 mnkr
Friskvård 0,1 mnkr
LC54 (Ledningscentral) 0,1 mnkr
IT/Kommunikation 1,1 mnkr



Fyrstads Flygplats AB

Ordförande: Paul Åkerlund (S)
Vice ordförande: Benny Augustsson (S)
VD: Anna Råhnängen
Kommunens andel: 34 %

Resultaträkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Verksamhetens intäkter	22,2	22,5
Verksamhetens kostnader	-19,5	-20,7
Avskrivningar	-1,8	-2,1
Verksamhetens nettoresultat	0,9	-0,3
Finansnetto	-0,1	-0,1
Resultat före extraordinära poster	0,9	-0,4
Dispositioner och skatt	-0,8	0,4
Periodens/Årets resultat	**0,1**	**0,0**

Balansräkning	Utfall 2020	Utfall 2019
Anläggningstillgångar	23,7	22,4
Omsättningstillgångar	3,2	2,0
S:a tillgångar	**26,9**	**24,3**
Eget kapital	12,7	12,6
Avsättningar	3,2	2,5
Skulder	11,1	9,2
S:a eget kapital, avsättning & skulder	**26,9**	**24,3**

Verksamhetsbeskrivning

Flygplatsen och hela branschen har påverkats extremt mycket av Coronapandemin. Bland annat har linjetrafiken varit helt inställd från den 21 mars. På flygtrafik till Stockholm kan noteras att 6 016 passagerare (36 741 under samma period 2019) har rest, vilket motsvarar en minskning om ca 85 %. Också totala antalet passagerare minskar, 6 132 st. jämfört med 37 810 föregående år. Minskningen går i linje med resten av landets och Europas flyg.

Linjefart till Bromma förekom före 21 mars med 21 avgångar per vecka med flygplanstypen Fokker50 med 50 platser. 172 landningar med linjetrafik gjordes, betydligt färre föregående år med 792 landningar. Det samhällsviktiga flyget såsom polis-, ambulans- och sjöräddningshelikoptrar har förekommit ungefär i samma utsträcknings som tidigare år. Totala antalet flygrörelser har dock minskat med ca 30 %.

Flygplatsen har från den 23 december uppdrag från Trafikverket som Beredskapsflygplats dygnet runt för att ta emot akuta sjuktransporter under pandemin. Uppdraget pågår åtminstone till 1 mars 2021.

Årets resultat

Intäkterna på flygtrafiken har mer än halverats. Flygbolaget BRA har genomfört en rekonstruktion och ca 6 % av ackordet, 0,3 mnkr, har hittills utbetalats. Resterande del utbetalas under 2021. FFAB har tagit initiativ till alternativa lösningar för att samla och därefter tillgodose regionens behov av flygresor. Arbetet sker delvis i samarbete med andra flygplatser.

Ersättningssystemen för CN-tjänst och luftfartsskydd/security påverkas kraftigt av den

minskade flygtrafiken i Europa eftersom färre flyg och passagerare genererar in pengar i systemen. Flygplatsens fasta kostnader består dock. Osäkerhet råder om vad den slutliga ersättningen blir då avräkning ännu ej gjorts.

För 2020 har Västra Götalandsregionen beslutat om ett regionalt driftbidrag om 4,2 mnkr vilket är 0,2 mnkr lägre än äskat på årsbasis. Verksamhetsanslag från ägarkommunerna uppgår till 4,2 mnkr för hela året.

Vissa statliga stödåtgärder som skapats i samband med pandemin utnyttjas såsom stöd till korttidsarbete och hyresstöd. Riksdagen har beslutat om ersättning till icke-statliga flygplatser om 100 mnkr med anledning av coronaviruset. Av dessa medel har flygplatsen erhållit 2,7 mnkr.

På kostnadssidan har stora besparingar gjorts, i huvudsak på personalsidan, men också genom att skjuta på möjliga fastighetsåtgärder. Avtalet om flygtrafikledning är omförhandlat och ligger därefter väl under budget.

Under perioden har 4,6 mnkr investerats i nytt räddningsfordon, gräsklippare som är möjlig att driva med HVO100 samt energibesparande åtgärder på platta och i verkstadslokaler. Slutligen har en laddningsstation till elflygplanet Pipistrel Velis Electro införskaffats. VGR har utbetalat 0,8 mnkr i investeringsbidrag till de miljöförbättrande åtgärderna.

Utöver de miljöförbättrande åtgärderna har flygplatsen riktat in sin hållbarhetsomställning mot Agenda 2030 och flygplatsen är en av 25 flygplatser som deltar i det av EU finansierade projektet Grön Flygplats.

2,8 mnkr av beviljade krediter om totalt 14,0 mnkr utnyttjades vid årets slut.

Året inleddes med ett stort förväntat underskott för 2020. I takt med att statliga krisåtgärder sattes in och besparingar gjordes så har resultatet förbättrats och bolaget visar preliminärt ett positivt resultat.

§ 30

Tilläggsanslag mot bakgrund av tillfällig förstärkning av statligt stöd till skolväsendet 2021

KS 2021/123

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att tillföra barn- och utbildningsnämnden ett tilläggsanslag med 2 880 tkr och kommunstyrelsen ett tilläggsanslag med 1 080 tkr. Tillskotten gäller endast innevarande år och sker mot bakgrund av beslut om statligt stöd till skolväsendet 2021. Kommunstyrelsens del betalas ut till Kunskapsförbundet Väst som ett extra förbundsbidrag efter Kommunfullmäktiges beslut. Finansiering sker genom att budgeten för generella statsbidragsintäkter justeras upp med 3 960 tkr

Sammanfattning av ärendet

För att möta den tuffa utmaningen som covid-19 pandemin medför beslutade regeringen att förstärka det statliga stödet till skolväsendet med 1 miljard kronor under 2021. Syftet med tillskottet är att bidra till goda förutsättningar för kommunerna att kunna säkerställa att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till, trots pandemin. Stödet ska användas till insatser i kommunala och fristående skolor. Beräknat på antalet 6-19 åringar betalas 3 960 tkr ut i statsbidrag under 2021 till Vänersborgs kommun.

Kommunen bestämmer själv utifrån sina aktuella behov hur medlen ska fördelas. Medlen kan användas för insatser i hela skolväsendet, exempelvis inom förskolan, grund- och gymnasieskolan samt vuxenutbildningen. Kommunernas bidrag till enskilda huvudmän ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Vid en beräkning

Statsbidraget ska redovisas som ett generellt statsbidrag som sen kan finansiera tilläggsanslag i budget till respektive verksamhet.

Vid en fördelning av statsbidraget med antalet 6-15 åringar respektive 16-19 åringar som grund kan 2 880 tkr fördelas till barn- och utbildningsnämnden och 1 080 tkr till Kunskapsförbundet Väst.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-25

2021-03-01 Dnr: KS 2021/123

Handläggare
Ewa Lundqvist
ewa.lundqvist@vanersborg.se
0521-721155

Mottagare
Kommunstyrelsen

Tilläggsanslag mot bakgrund av tillfällig förstärkning av statligt stöd till skolväsendet 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att tillföra barn- och utbildningsnämnden ett tilläggsanslag med 2 880 tkr och kommunstyrelsen ett tilläggsanslag med 1 080 tkr. Tillskotten gäller endast innevarande år och sker mot bakgrund av beslut om statligt stöd till skolväsendet 2021. Kommunstyrelsens del betalas ut till Kunskapsförbundet Väst som ett extra förbundsbidrag efter Kommunfullmäktiges beslut. Finansiering sker genom att budgeten för generella statsbidragsintäkter justeras upp med 3 960 tkr

Sammanfattning av ärendet

För att möta den tuffa utmaningen som covid-19 pandemin medför beslutade regeringen att förstärka det statliga stödet till skolväsendet med 1 miljard kronor under 2021. Syftet med tillskottet är att bidra till goda förutsättningar för kommunerna att kunna säkerställa att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till, trots pandemin. Stödet ska användas till insatser i kommunala och fristående skolor. Beräknat på antalet 6-19 åringar betalas 3 960 tkr ut i statsbidrag under 2021 till Vänersborgs kommun.

Kommunen bestämmer själv utifrån sina aktuella behov hur medlen ska fördelas. Medlen kan användas för insatser i hela skolväsendet, exempelvis inom förskolan, grund- och gymnasieskolan samt vuxenutbildningen. Kommunernas bidrag till enskilda huvudmän ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Vid en beräkning

Statsbidraget ska redovisas som ett generellt statsbidrag som sen kan finansiera tilläggsanslag i budget till respektive verksamhet.

Vid en fördelning av statsbidraget med antalet 6-15 åringar respektive 16-19 åringar som grund kan 2 880 tkr fördelas till barn- och utbildningsnämnden och 1 080 tkr till Kunskapsförbundet Väst.

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Sändlista

Ekonomikontoret
Barn- och utbildningsnämnden
Kunskapsförbundet Väst

§ 31

Begäran från samhällsbyggnadsnämnden om omfördelning av investeringsbudget för säkerhetsåtgärder i budget 2021

KS 2021/96

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar att omfördela 500 tkr i samhällsbyggnadsnämndens investeringsbudget 2021 från projekt VA Vänersnäs till projekt säkerhetsarbete enligt EU-direktiv.

Sammanfattning av ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden begär att få omfördela 500 tkr, i investeringsbudget 2021, från projekt VA Vänersnäs till projekt säkerhetsarbete enligt EU-direktiv, för att uppnå krav enligt NIS-direktivet (säkra nätverk och informationssystem för dricksvatten). I budget 2021 kan 500 tkr avvaras från VA Vänersnäs med avsikten att i kommande års budgetprocess söka nya medel. Säkerhetsarbetet finansieras av VA-kollektivet.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-03
- Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2021-01-29, § 7

2021-02-04 Dnr: KS 2021/96

Handläggare
Ewa Lundqvist
ewa.lundqvist@vanersborg.se
0521-721155

Mottagare
Kommunstyrelsen

Begäran från samhällsbyggnadsnämnden om omfördelning av investeringsbudget för säkerhetsåtgärder i budget 2021

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att omfördela 500 tkr i samhällsbyggnadsnämndens investeringsbudget 2021 från projekt VA Vänersnäs till projekt säkerhetsarbete enligt EU-direktiv.

Sammanfattning av ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden begär att få omfördela 500 tkr, i investeringsbudget 2021, från projekt VA Vänersnäs till projekt säkerhetsarbete enligt EU-direktiv, för att uppnå krav enligt NIS-direktivet (säkra nätverk och informationssystem för dricksvatten). I budget 2021 kan 500 tkr avvaras från VA Vänersnäs med avsikten att i kommande års budgetprocess söka nya medel. Säkerhetsarbetet finansieras av VA-kollektivet.

Underlag

Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2021-01-29 § 7

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Sändlista

Samhällsbyggnadsnämnden
Ekonomikontoret

§ 7

Omfördelning av investeringsmedel för säkerhetsåtgärder

SBN 2021/31

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunstyrelsen besluta att omfördela 0,5 mkr av 2021 års investeringsmedel från VA Vänersnäs till Säkerhetsarbete enligt EU-direktiv.

Sammanfattning av ärendet

För att uppnå krav enligt NIS-direktivet (NIS = Säkra nätverk och informationssystem för dricksvatten) behövs ytterligare investeringsmedel om 0,5 mkr. Myndighetstillsyn har påpekat detta krav.

Samhällsbyggnadsförvaltningen föreslår att investeringsmedel omfördelas inom gällande Mål- och resursplan 2021. Investeringsmedel 0,5 mkr för VA Vänersnäs omfördelas till Säkerhetsarbete enligt EU-direktiv. För innevarande år kan 0,5 mkr avvaras VA Vänersnäs med avsikten att i kommande budgetprocess söka nya medel. Säkerhetsarbetet finansieras av VA-kollektivet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-01-19

Sändlista

Kommunstyrelsen,
Förvaltningschef,
Va-chef,
Ekonom

2021-01-19

Dnr: SBN 2021/31

Handläggare
Daniel Larsson
daniel.larsson@vanersborg.se
0521-721260

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Omfördelning av investeringsmedel för säkerhetsåtgärder

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunstyrelsen besluta att omfördela 0,5 mkr av 2021 års investeringsmedel från VA Vänersnäs till Säkerhetsarbete enligt EU-direktiv.

Sammanfattning av ärendet

För att uppnå krav enligt NIS-direktivet behövs ytterligare investeringsmedel om 0,5 mkr. Myndighetstillsyn har påpekat detta kravet.

Samhällsbyggnadsförvaltningen föreslår att investeringsmedel omfördelas inom gällande Mål- och resursplan 2021. Investeringsmedel 0,5 mkr för VA Vänersnäs omfördelas till Säkerhetsarbete enligt EU-direktiv. För innevarande år kan 0,5 mkr avvaras VA Vänersnäs med avsikten att i kommande budgetprocess söka nya medel. Säkerhetsarbetet finansieras av VA-kollektivet.

Fördjupad beskrivning av ärendet

NIS-direktivet ställer krav på säkerhet i nätverk och informationssystem. Reglerna omfattar leverantör av den samhällsviktiga tjänsten, *leverans och distribution av dricksvatten*. Tillsynsmyndighet är livsmedelsverket.

Beredning

Ärendet har beretts i samarbete mellan Kretslopp och vatten, IT-kontoret och informationssäkerhetsspecialist.

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Sändlista

Förvaltningschef
Va-chef
Ekonom,
Kommunstyrelsen

§ 32

Svar på motion om bangolf i Skräckleparken

KS 2018/269

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att avslå motionen.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion med förslag om att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken. Samhällsbyggnadsnämnden har beslutat föreslå att kommunfullmäktige avslår motionen (2019-02-01, § 1) mot bakgrund av att bangolf är något som faller utanför nämndens ansvarsområde. Kommunstyrelseförvaltningen delar samhällsbyggnadsnämndens uppfattning i frågan.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-05
- Kultur- och fritidsnämndens beslut 2018-12-17, § 67
- Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2019-02-01, § 1
- Kommunfullmäktiges beslut 2018-09-05, § 101
- Motion från Adam Frändelid (V), inkommen 2018-08-22

2021-03-01 Dnr: KS 2018/269

Handläggare
Maja Smochina
maja.smochina@vanersborg.se
0521-722427

Mottagare
Kommunfullmäktige

Svar på motion om bangolf i Skräckleparken

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att avslå motionen.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion med förslag om att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken. Samhällsbyggnadsnämnden har beslutat föreslå att kommunfullmäktige avslår motionen (2019-02-01, § 1) mot bakgrund av att bangolf är något som faller utanför nämndens ansvarsområde. Kommunstyrelseförvaltningen delar samhällsbyggnadsnämndens uppfattning i frågan.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion med förslag om att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken. Motionären har bland annat lyft fram att Skräckleparken är ett populärt område att vistas i för såväl invånare som turister och att bangolf, som är populärt bland både unga och äldre, därför ska anläggas i det aktuella området.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05 att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Kultur- och fritidsnämnden har beslutat att avstå från att yttra sig över motionen, med hänvisning till att parker och liknande inte faller inom kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde (2018-12-17, § 67). Samhällsbyggnadsnämnden har å sin sida beslutat föreslå att kommunfullmäktige avslår motionen (2019-02-01, § 1). Enligt samhällsbyggnadsnämnden är intentionen i motionen är god men det ingår inte samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde att bedriva bangolf.

Jurist vid kommunstyrelseförvaltningen har granskat förslaget och konstaterar att motionen om bangolf i Skräckleparken beaktats av samhällsbyggnadsnämnden, men att nämnden valt att föreslå ett avslag av motionens innehåll. Kommunstyrelseförvaltningen delar samhällsbyggnadsnämndens uppfattning i frågan.

Beredning

Ärendet har beretts av kultur- och fritidsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och av jurist vid kommunstyrelseförvaltningen.

Underlag

Motion om bangolf i Skräckleparken, 2018-08-22

Beslut från kommunfullmäktige, 2018-09-05, § 101

Beslut från kultur- och fritidsnämnden, 2018-12-17, § 67

Beslut från samhällsbyggnadsnämnden, 2019-02-01, § 1

Pernilla Bertilsson

Chef, Juridiska avdelningen

Sändlista

Adam Frändelid (V)
Kultur- och fritidsnämnden
Samhällsbyggnadsnämnden

§ 1

Svar på motion om bangolf i Skräckleparken

SBN 2018/252

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen.
Med motivering att intentionen i motionen är god men det ingår inte samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde att bedriva någon sådan verksamhet.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion daterad 2018-08-22 om bangolf i Skräckleparken. I motionen yrkas att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05 att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

I samhällsbyggnadsnämndens uppdrag ingår det inte att bedriva en sådan verksamhet som bangolf.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-01-08

Förslag till beslut på sammanträdet

Åsa Johansson yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

Sändlista

Kommunfullmäktige
Förvaltningschef
T.f Gatuchef
Enhetschef park

2019-01-08 Dnr: SBN 2018/252

Handläggare
Gunnar Lundberg
gunnar.lundberg@vanersborg.se
0521-721244

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Svar på Motion om bangolf Skräckleparken

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen.
Med motivering att intentionen i motionen är god men det ingår inte samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde att bedriva någon sådan verksamhet.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion daterad 2018-08-22 om bangolf i Skräckleparken. I motionen yrkas att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05 att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

I samhällsbyggnadsnämndens uppdrag ingår det inte att bedriva en sådan verksamhet som bangolf.

Andreas Knutsson	Gunnar Lundberg
Förvaltningschef	T.F Gatuchef

Bilagor

Motion från Adam Frändelid (V) 2018-08-22
Kommunfullmäktiges beslut 2018-09-05 § 101

Sändlista

Samhällsbyggnadsnämnden
Kommunfullmäktige

§ 67

Svar på motion om bangolf i Skräckleparken

KUFRN 2018/45

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden avstår från att yttra sig då motionen avser annan nämnds ansvarsområde.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion daterad 2018-08-22 om bangolf i Skräckleparken. I motionen yrkas att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05 att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Enligt kultur- och fritidsnämndens reglemente, fastställt av kommunfullmäktige, har nämnden inget ansvar för parker eller liknande utan detta åligger samhällsbyggnadsnämnden. Kultur- och fritidsförvaltningen bedömer därför att nämnden bör avstå från att yttra sig över motionen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2018-11-13
- Motion från Adam Frändelid (V) 2018-08-22

Sändlista

Håkan Alfredsson, förvaltningschef
Maria Nilsson, förvaltningssekreterare
Kommunfullmäktige

2018-11-13 Dnr: KUFRN 2018/45

Handläggare
Maria Nilsson
maria.k.nilsson@vanersborg.se
0521-72 24 37

Mottagare
Kultur- och fritidsnämnden

Svar på motion om bangolf i Skräckleparken

Förslag till beslut

Kultur- och fritidsnämnden avstår från att yttra sig då motionen avser annan nämnds ansvarsområde.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har inkommit med en motion daterad 2018-08-22 om bangolf i Skräckleparken. I motionen yrkas att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05 att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Enligt kultur- och fritidsnämndens reglemente, fastställt av kommunfullmäktige, har nämnden inget ansvar för parker eller liknande utan detta åligger samhällsbyggnadsnämnden. Kultur- och fritidsförvaltningen bedömer därför att nämnden bör avstå från att yttra sig över motionen.

Underlag

Motion från Adam Frändelid (V) 2018-08-22

Kommunfullmäktiges beslut 2018-09-05 § 101

Håkan Alfredsson

Förvaltningschef

Sändlista

Håkan Alfredsson, förvaltningschef
Maria Nilsson, förvaltningssekreterare
Kommunfullmäktige

§ 101

Motion om bangolf i Skräckleparken

KS 2018/269

Beslut

Kommunfullmäktige remitterar motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Sammanfattning av ärendet

Adam Frändelid (V) har 2018-08-22 inkommit med en motion om bangolf i Skräckleparken.

I motionen yrkas att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräcklestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Adam Frändelid presenterade motionen.

Beslutsunderlag

Adam Frändelids (V) motion inkommen 2018-08-22

Sändlista

Kommunstyrelsen
Kultur- och fritidsnämnden
Samhällsbyggnadsnämnden

Vänersborgs kommun
Kommunstyrelsen
2018 -08- 22
Dnr: 2018/269

Bangolf i Skräckleparken

I norra delen av centrala Vänersborg ligger Skräckleparken. Parken är ett populärt område att vistas i för såväl invånare i kommunen som turister. Under vår och sommar så vistas mycket folk i eller i nära anslutning till parken.

I parken finns b la Skräcklans lekpark , badplatser, Fridastatyn samt Skräcklestugan som under vår och sommar har öppet för servering. Skräcklestugan som ägs av Vänersborgs kommun arrenderas ut till Vänersborgs gymnastikförening.

Parken består av 54 000 m² finklippt gräsmatta och har över tusen uppväxta träd. I nära anslutning till Skräckleparken finns en aktivitetspark, utegym samt småbåtshamnen Länsan.

Bangolf eller minigolf som det också kallas är en populär sysselsättning under vår och sommar. Människor i de flesta åldrar kan vara med och spela. I centrala Vänersborg finns idag inga bangolfbanor i utemiljö.

Yrkande: Att Vänersborgs kommun anlägger bangolfbanor i nära anslutning till Skräckestugan eller på annan lämplig plats i Skräckleparken.

Vänersborg 2018-08-22

[redacted]

Adam Frändelid (V)

§ 33

Nämndernas uppföljningsplaner avseende privata utförare

KS 2019/17

Beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen om nämndernas uppföljningsplaner avseende privata utförare och uppdrar åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utveckla och redigera sin uppföljningsplan avseende privata utförare för innevarande mandatperiod.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige har antagit ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare, 2019-09-18, § 122. I enlighet med detta program har samtliga nämnder utarbetat och antagit uppföljningsplaner, där varje förvaltning med utgångspunkt i kommunfullmäktiges program har formulerat hur privata utförares verksamhet ska följas upp och utvärderas. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har redovisat att en uppföljningsplan antagits som innebär privata utförare inte ska nyttjas och att nämnden årligen ska följa upp att privata utförare inte nyttjats. Kommunfullmäktiges program innebär dock att samtliga nämnder ska anta en uppföljningsplan som utgår från det övergripande programmet. Av den anledningen ska även miljö- och hälsoskyddsnämnden anta en uppföljningsplan som utgår från kommunfullmäktiges program. Att man därefter väljer att inte anlita privata utförare under den aktuella perioden är en annan sak och kan noteras i uppföljningsbeslutet.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-11-26
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-09-23
- Byggnadsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-09-23
- Samhällsbyggnadsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-11-20
- Socialnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2020-02-04
- Barn- och utbildningsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-10-16
- Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-09-19

- Överförmyndarnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare, inkommen 2019-10-21
- Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare 2019, 2019-09-18
- Ordförandebeslut 2018-09-27

2021-02-17 Dnr: KS 2019/17

Handläggare
Maja Smochina
maja.smochina@vanersborg.se
0521-7222427

Mottagare
Kommunfullmäktige

Nämndernas uppföljningsplaner avseende privata utförare

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen om nämndernas uppföljningsplaner avseende privata utförare och uppdrar åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utveckla och redigera sin uppföljningsplan avseende privata utförare för innevarande mandatperiod.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige har antagit ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare, 2019-09-18, § 122. I enlighet med detta program har samtliga nämnder utarbetat och antagit uppföljningsplaner, där varje förvaltning med utgångspunkt i kommunfullmäktiges program har formulerat hur privata utförares verksamhet ska följas upp och utvärderas. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har redovisat att en uppföljningsplan antagits som innebär privata utförare inte ska nyttjas och att nämnden årligen ska följa upp att privata utförare inte nyttjats. Kommunfullmäktiges program innebär dock att samtliga nämnder ska anta en uppföljningsplan som utgår från det övergripande programmet. Av den anledningen ska även miljö- och hälsoskyddsnämnden anta en uppföljningsplan som utgår från kommunfullmäktiges program. Att man därefter väljer att inte anlita privata utförare under den aktuella perioden är en annan sak och kan noteras i uppföljningsbeslutet.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program -varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och utvärderas. Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras.

Planen ska innehålla följande:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- en beskrivning av vad som ska följas upp,
- en beskrivning av vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- information om vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- en redogörelse för särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),
- en tidplan samt,
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet.

Kommunstyrelseförvaltningen konstaterar att socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, byggnadsnämnden, överförmyndarnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har redovisat uppföljningsplaner där varje förvaltning med utgångspunkt i kommunfullmäktiges program har formulerat hur privata utförares verksamhet ska följas upp och utvärderas. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har redovisat att en uppföljningsplan antagits som innebär privata utförare inte ska nyttjas och att nämnden årligen ska följa upp att privata utförare inte nyttjats. Kommunfullmäktiges program innebär dock att samtliga nämnder ska anta en uppföljningsplan som utgår från det övergripande programmet. Av den anledningen ska även miljö- och hälsoskyddsnämnden anta en uppföljningsplan som utgår från kommunfullmäktiges program. Att man därefter väljer att inte anlita privata utförare under den aktuella perioden är en annan sak och kan noteras i uppföljningsbeslutet.

Beredning

Ärendet har beretts vid berörda förvaltningar och av jurist vid kommunstyrelseförvaltningen.

Pernilla Bertilsson

Chef, Juridik- och säkerhetsavdelningen

Bilagor

Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Byggnadsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Samhällsbyggnadsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Socialnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Barn- och utbildningsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Överförmyndarnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare

Sändlista

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Byggnadsnämnden
Samhällsbyggnadsnämnden
Socialnämnden
Barn- och utbildningsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Överförmyndarnämnden
Ekonomikontoret

§ 116

Samhällsbyggnadsnämndens plan rörande privata utförare

SBN 2019/334

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden antar Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019 – 2022 och överlämnar densamma till kommunfullmäktige för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Kommunfullmäktige har i september 2019 fattat beslut om ett sådant program (Program för privata utförare, Dnr KS 2019/17). I programmet uppdrogs åt nämnderna att besluta om en nämndspecifik plan för uppföljning och kontroll av privata utförare 2019-2022.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-10-23
- Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022, Dnr SBN 2019/334
- Program rörande privata utförare, Dnr KS 2019/17

Samhällsbyggnadsnämndens behandling under sammanträdet

Förslag till beslut på sammanträdet

Ordföranden lämnar förslag till beslut om samhällsbyggnadsnämnden kan anta samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022 och överlämna densamma till kommunfullmäktige för kännedom. Istället för uppföljningsplan ändrar nämnden till samhällsbyggnadsnämndens plan.

Beslutsgång

Ordförande frågar samhällsbyggnadsnämnden kan besluta enligt ordförandens förslag, och finner att nämnden beslutat enligt ovan.

Sändlista

Kommunfullmäktige
Förvaltningschef
Fastighetschef
Gatuchef
Enhetschef för renhållningen
Enhetschef för gatuenheten
Enhetschef för fastighet och service, projekt och planering

2019-10-23 Dnr: SBN 2019/334

Handläggare
Lovisa Wagnervik
lovisa.wagnervik@vanersborg.se
0521-722144

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019 - 2022

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden antar Samhällsbyggnadsnämndens uppföljningsplan av privata utförare 2019 – 2022 och överlämnar densamma till kommunfullmäktige för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Kommunfullmäktige har i september 2019 fattat beslut om ett sådant program (Program för privata utförare, Dnr KS 2019/17). I programmet uppdrogs åt nämnderna att besluta om en nämndspecifik plan för uppföljning och kontroll av privata utförare 2019-2022.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Denna plan ska följas vid upphandling av alla tjänster av privata utförare inom Samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde, som tydligt riktar sig till, och rör medborgarna.

I Programmet rörande privata utförare anges: ”*Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.*” (s.4).

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom nämndens verksamhetsområden och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Bilagor

Samhällsbyggnadsförvaltningens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022, Dnr SBN 2019/334

Program rörande privata utförare, Dnr KS 2019/17

Sändlista

Kommunstyrelsen

Vänersborgs kommun

Program rörande privata utförare

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PROGRAMMETS OMFATTNING **1**

MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHETER **2**

NÄMNDERNAS ANSVAR **2**

AVTAL 2
ALLMÄNHETENS INSYN 3
UPPFÖLJNINGSPLANEN 4
UPPFÖLJNINGSBESLUTET 4

IMPLEMENTERING **5**

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Program för privata utförare	2015-06-17, § 100	KF
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Kommunstyrelsen	Kommunjurist	2019-09-18	Tillsvidare
Dokumentinformation Insyn, mål- och riktlinjer samt strategisk uppföljning och kontroll gällande privata utförare av kommunens angelägenheter		**Diarienummer** KS 2019/17	
Ämnesområde Styrning		**Intranät** ☐	**Hemsida** ☒
Andra styrande dokument som omnämns Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)			

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet

Kravet på kontroll och uppföljning innebär att kommunerna och landstingen ska bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar sina privata utförare. I detta ligger inte bara att formulera tydliga krav i förfrågningsunderlag och avtal, utan även att reglera hur den konkreta uppföljningen ska ske (prop.2013/14:118 s. 49).

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredsställande och lagenliga kvaliteter till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Programmets omfattning

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn.

Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden – vård och omsorg, kultur och fritid, gator och park, fastighetsförvaltning, kommunikationer och infrastruktur med mera – som riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om hela verksamheten, exempelvis särskilt boende för äldre eller delar av en verksamhet, ex-

empelvis måltidsverksamhet eller städning i skolan. Programmet omfattar uppföljning av såväl privata som kommunala utförare rörande ovannämnda verksamheter.

Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer för verksamheter

Kommunfullmäktige ska i samband med varje ny mandatperiod fastställa mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa mål och riktlinjer ska i tillämpliga delar även omfatta utförare i kommunal regi.

Vänersborgs kommun har mål- och resursplanen som fastställs årligen av kommunfullmäktige och som stipulerar inriktningsmålen. Utifrån dessa har varje nämnd att fastställa förväntade resultat.

Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet.

Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredsställande och lagenlig kvalitet och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Nämndernas ansvar

Nämndernas ansvar i enlighet med detta program består av fyra delar:

1. Teckna avtal,
2. ge allmänheten insyn,
3. utarbeta och anta en uppföljningsplan,
4. genomföra uppföljning och fatta uppföljningsbeslut.

Dessa delar samt krav på återrapportering redogörs för nedan.

Avtal

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

Kraven som förevarande program berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till förevarande programs innehåll.

Privata utförare och dess underleverantörer ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynrätt och medverka vid kommunens uppföljning. Vidare ska privata utförare säkerställa att deras eventuella underleverantörer har samma åligganden gentemot kommunen som de själva har.

Varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utfö-

rare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Av 10 kap. 9 § kommunallagen kan utläsas att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Kraven på insyn, uppföljning med mera som läggs fast i förevarande program, kan svårligen få genomslag på gällande avtalsrelationer, där villkoren redan är reglerade och avtalen löper på flera år. Kommunen ska verka för att parterna i samförstånd vid lämpligt tillfälle under löpande avtalsperiod ska redigera befintliga avtal och anpassa dessa efter fastställda krav.

Återrapportering

Avtalen som tecknas med privata utförare, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen årligen i november månad.

Allmänhetens insyn

Nämnder ska genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det ska i avtalen skrivas in att utföraren ska lämna information som kommunen begär. Utförarens skyldighet att lämna uppgifter begränsas till att omfatta sådana uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning – lämnad information ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet samt den verksamhet som uppdras; det ska inte ställas högre krav än vad som är rimligt. Information kan begäras in om exempelvis verksamheten, kvalitet, avvikelser, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet och årsredovisning. Det bör noteras att begärda och inlämnade handlingar av utföraren är allmänna handlingar som kan vara offentliga.

Ovanstående avser även kommunala företag som på nyss nämnda sätt ska ge allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare.

Kommunens informationsskyldighet framgår av 8 kap. 18 § kommunallagen som stadgar att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Nämnderna ansvarar att informationsskyldigheten uppfylls via information på kommunens hemsida. Information ska finnas om den egna verksamheten och om privata utförares verksamheter som finns inom kommunen.

Uppföljningsplanen

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program -varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och ut-

värderas. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras.

Planen ska innehålla följande:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- en beskrivning av vad som ska följas upp,
- en beskrivning av vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- information om vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- en redogörelse för särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),
- en tidplan samt,
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Återrapportering

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet.

Uppföljningsbeslutet

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Återrapportering

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Implementering

Efterlevnaden säkras löpande genom intern kontroll som varje nämnd ansvarar för samt med kommunstyrelsens uppsiktsplikt och revisorernas granskning.

I upphandlingsprocessen ska berörda delar inarbetas och beaktas.

Vänersborgs kommun

Samhällsbyggnads-nämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PLANENS OMFATTNING **1**

VID ANLITANDE AV PRIVAT UTFÖRARE **2**

AVTALSSKRIVNING 2

UPPFÖLJNING **3**

UPPFÖLJNING TILL UTFÖRARE 3
UPPFÖLJNING TILL NÄMND OCH KOMMUNSTYRELSE 3

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022	2015-01-29 § 187	Samhällsbyggnadsnämnden
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Samhällsbyggnadsförvaltningen	Förvaltningschef	2019-11-14 §	2019-11-14 – 2022-12-31

Dokumentinformation	**Diarienummer**
Plan för uppföljning rörande de privata utförare som anlitats för att ha hand om vård av kommunala angelägenheter inom samhällbyggnadsförvaltningens verksamhetsområde	SBN 2015/19 SBN 2019/334

Ämnesområde	**Intranät**	**Hemsida**
Styrande dokument	☒	☐

Andra styrande dokument som omnämns
Program för privata utförare (KS, 2019/17), Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Kommunfullmäktige har i september 2019 fattat beslut om ett sådant program (Program för privata utförare, Dnr KS 2019/17). I programmet uppdrogs åt nämnderna att besluta om en nämndspecifik plan för uppföljning och kontroll av privata utförare 2019-2022.

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredställande och lagenliga kvalitéer till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande (LOU, LUF) eller genom valfrihetssystem (LOV) samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Planens omfattning

Denna plan ska följas vid upphandling av alla tjänster av privata utförare inom Samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde, som tydligt riktar sig till, och rör medborgarna. Ju större allmänintresse och ju mer beroende invånarna är av verksamheten, ju större är kravet på uppföljning och kontroll samt att identifiera de risker som eventuellt kan finnas. I enlighet med Program rörande privata utförare (Dnr KS 2019/17) har i

denna plan undantagits upphandling av tjänst från privata utförare som endast säljer enstaka tjänster.

Nedan visas exempel på tjänster inom nämndens verksamhetsområde som utförs av privata utförare och som också i övrigt, utifrån ovanstående text, omfattas av denna plan:

- Snöröjning och halkbekämpning
- Asfaltläggning
- Sophämtning
- Slamsugning
- Parkeringsövervakning
- Utvändig fastighetsskötsel
- Om- och nybyggnation av kommunägda fastigheter

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet. Uppföljningsplanen är ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov kan komma att revideras.

Kommunen ska, i den mån det är möjligt, verka för att redan ingångna avtal i samförstånd anpassas till denna plan.

Vid anlitande av privat utförare

Avtalsskrivning

Samhällsbyggnadsnämnden ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter för Samhällsbyggnadsnämndens räkning. Avtalen ska från nämndens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

De krav som ställs i Programmet rörande privata utförare ska göras gällande i alla avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till programmets innehåll.

I samtliga anbudsunderlag och avtal ska anges att privata utförare och dess underleverantörer förpliktigas:

- att följa kommunens mål och riktlinjer
- ge kommunen rätt till insyn
- biträda kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten
- lämna den information som kommunen begär
- rapportera in nödvändiga uppgifter till kommunen, nationella register eller andra myndigheter

I förfrågningsunderlaget och avtalet ska också anges på vilket sätt kontroll av utförd tjänst kommer att ske samt hur uppföljningen återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen ska nämnden genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Uppföljning

I Programmet rörande privata utförare anges: ”*Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.*” (s.4).

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom nämnden verksamhetsområden och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

Uppföljning till utförare

När uppföljning ska ske

Vid uppdrag med kort utförandetid ska uppföljning göras i samband med utförande. Vid uppdrag med längre utförandetid ska uppföljning ske fortlöpande enligt beskrivning i avtalet. Om ingen särskild period finns angiven genomförs granskningen vid den tid som anses mest lämplig utifrån avtal och verksamhet, dock senast i september månad.

Hur uppföljningen ska ske

Uppföljningens genomförande beror på typ av avtalad tjänst. Det kan röra sig om avtalsuppföljning, måluppföljning eller individuell uppföljning. Men det kan och röra sig om exempelvis tillsyn och verksamhetsuppföljning. Hänsyn bör tas till eventuellt tidigare uppföljningar.

Former för hur uppföljningen ska återkopplas

Konstateras ingen avvikelse ska återkoppling till den privata utföraren ske så snart uppföljningen gjorts. Vid avvikelse ska kontakt omgående tas med utföraren så snart man konstaterat avvikelsen. Skriftlig återkoppling ska ske parallellt till utföraren varvid en åtgärdsplan ska tas fram.

Ansvarig för att uppföljning sker

Den ansvarige för att uppföljning sker till utföraren är verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person.

Uppföljning till nämnd och kommunstyrelse

När uppföljning ska ske

Återrapportering av uppföljningen ska ske till nämnd genom skriftligt uppföljningsbeslut i september varje år. Varje ansvarig verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person ska lämna skriftliga kommentarer i enlighet med nedanstående. Förvaltningschef, eller av denne, utsedd person lämnar över ett sammanställt uppföljningsbeslut till nämnd i september. Uppföljningsbeslutet ska redovisas till kommunstyrelsen i november varje år.

Hur uppföljningen ska formuleras

Uppföljningen till nämnden ska innefatta:

- Kommentar om respektive privata utförare
- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtalen fastställda mål och riktlinjer
- Utvärdering av levererad tjänst
- Efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden, anbudshandlingar och avtal i övrigt
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser
- Bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt

Uppföljningen ska sammanställas med en samlad bedömning utifrån ovanstående punkter där eventuella avvikelser samt redogörelse för åtgärdsplan tydligt framgår.

Former för hur uppföljningen ska återkopplas

Uppföljningar, utvärderingar och övrig information rörande privata utförare som ska lämnas till nämnd sker genom dokumentation i Evolution. Årligen läggs en bevakning i ärendesystemet för att i god tid kunna göra uppföljningen. Särskilda granskningsområden under året kan förekomma och baseras då på ett samlat resultat från tidigare uppföljningar.

Ansvarig för att uppföljning sker

Den ansvarige för att uppföljning sker är verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person. Ett samlat uppföljningsbeslut sammanställs av förvaltningschef, eller av denne, utsedd person, som lämnar över uppföljningen till nämnd och vidare kommunstyrelsen.

§ 40

Uppföljningsplan för privata utförare

ÖFN 2019/41

Beslut

Överförmyndarnämnden antar nämndens uppföljningsplan rörande privata utförare.

Överförmyndarnämnden föreslår att kommunfullmäktige noterar informationen gällande nämndens uppföljningsplan rörande privata utförare.

Bilaga

Överförmyndarnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Sammanfattning av ärendet

I enlighet med 5 kap 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Utifrån detta program ska sedan respektive nämnd anta en uppföljningsplan. Enligt nu gällande program ska också nämndens uppföljningsplan redovisas till kommunfullmäktige som informationsärende i november månad, året efter riksdagsvalet.

Uppföljningsplanen har granskats av förvaltningen och planen har uppdaterats i enlighet med ny gällande lagstiftning och det har även gjorts några mindre ändringar i dokumentet. De nu föreslagna ändringarna påverkar inte planens sakinnehåll.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2019-10-01

Sändlista

Kommunfullmäktige

Vänersborgs kommun

Överförmyndarnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Antagen av Överförmyndarnämnden, 2018-04-24§ 20

Innehållsförteckning

1.Övergripande bestämmelser 2
1.1 Definitioner 2
1.2 Avtal, formkrav 2
1.3 Strategisk uppföljning och kontroll 3
2. Överförmyndarnämndens uppföljningsplan 3
2.1 Nämnden uppföljningsansvar 3
2.2 Uppföljningens omfattning 3
2.3 Uppföljningens former 4
2.4 Ansvar 4
2.5 Särskilda granskningsområden 4
2.6 Tidplan 4
2.7 Återrapportering 4

Handlingsplan	**Dokumentnamn** Uppföljningsplan rörande privata utförare	**Antagen** 2018-04-18 § 20	**Antagen** ÖFN
Dokumentägare Överförmyndarnämnden	**Dokumentansvarig** Avdelningschef	**Reviderad** 2019-10-15 § 41	**Giltighet** Tillsvidare
Dokumentinformation Överförmyndarnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare.		**Diarienummer** ÖFN 2019/41	
Ämnesområde Styrning		**Intranät**	**Hemsida** X
Andra styrande dokument som omnämns Kommunallagen (2017:725)			

1. Övergripande bestämmelser

Kommunfullmäktige har antagit ett program rörande privata utförare. Programmet utgår från 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) Syftet med Kommunfullmäktiges program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politisk strategisk nivå för att där lägga fast grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Respektive nämnd ska, utifrån detta, utarbeta och anta en uppföljningsplan.

1.1 Definitioner

1.1.1 Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredställande och lagenliga kvalitéer till kommunens invånare.

1.1.2 Privat aktör

Begreppet privat aktör definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare. Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

1.1.3 Utförare

Privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess – direktupphandling, annonserad upphandling med mera – eller valfrihetssystemet. Även aktörer som genom annan typ av avtal (exempelvis samarbetsavtal) utför verksamhet som är en kommunal angelägenhet, klassas som utförare och ska därför följas upp i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Aktörer som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

1.2 Avtal, formkrav

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter för Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegationsordningar.

Kraven som kommunfullmäktiges program och nämndens uppföljningsplan berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare. Privata utförare ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål- och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynsrätt, medverka vid kommunens uppföljning, lämna nödvändiga statistikuppgifter samt rapportera in nödvändiga uppgifter till kommunen i nationella register eller till andra myndigheter. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

1.3 Strategisk uppföljning och kontroll

1.3.1 Uppföljningens innebörd

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Nämnden ska säkerställa att privata utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten eller som kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet. Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredställande och lagenlig kvalité. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

1.3.2 Syfte

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal.
- Kontrollera för att förutse och upptäcka avvikelser.
- Ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete.
- Möjliggöra allmänhetens insyn.

2. Överförmyndarnämndens uppföljningsplan

2.1 Nämnden uppföljningsansvar

Nämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

2.2 Uppföljningens omfattning

Vid uppföljningen ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen ska omfatta följande delar:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer.
- Utvärdering av levererad tjänst.
- Efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt.
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser.
- Bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Uppföljningen ska sammanställas med en samlad bedömning utifrån ovanstående punkter där eventuella avvikelser samt redogörelse för åtgärdsplan tydligt framgår.

2.3 Uppföljningens former

Uppföljningen genomförs via en granskning av respektive avtals kravspecifikation och insamling av material. Vid behov kan granskningen utökas och synpunkter samlas in från berörda. Har tidigare uppföljningar skett ingår de som underlag vid granskningen.

2.4 Ansvar

Avdelningschef utser den/de tjänstemän som ska utföra granskningen samt återrapportering av granskningen.

2.5 Särskilda granskningsområden

Utifrån tidigare genomförda granskningar, inkomna synpunkter, målavstämningar eller nationella mätningar kan uppföljningen genomföras utifrån ett särskilt granskningsområde. Om detta genomförs ska dock orsaken tydligt framgå och motiveras i uppföljningsbeslutet.

2.6 Tidplan

Granskningen ska genomföras under den period som anges i respektive avtal. Framgår inte detta ska granskningen ske vid lämplig tidpunkt dock senast under oktober månad.

2.7 Återrapportering

2.7.1 Överförmyndarnämndens uppföljningsplan

Uppföljningsplanen ska redovisas till Kommunfullmäktige som informationsärende i november månad, året efter riksdagsvalet, eller vid revidering.

2.7.2 Uppföljningsbeslut

Uppföljningsbesluten ska beslutas av Överförmyndarnämnden senast november månad varje år samt redovisas till Kommunstyrelsen som informationsärende därefter. Efter beslut i nämnd skall besluten återkopplas till berörd utförare.

2.7.3 Nya avtal

Avtal som tecknas med privata aktörer, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till Kommunstyrelsen som informationsärende, årligen i november månad.

§ 83

Plan privata utförare 2019-2022

BUTN 2019/24

Beslut

Barn- och utbildningsnämnden beslutar att anta Plan för privata utförare 2019-2022, daterad 2019-09-05 och översänder densamma till Kommunfullmäktige för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Utifrån kommunfullmäktiges program ska varje nämnd ta fram en plan för uppföljning av privata utförare som ska sträcka sig över mandatperioden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-09-05
- Plan privata utförare 2019-2022, daterad 2019-09-05

Sändlista

Kommunfullmäktige
Utredare Buf
Ekonom Buf

2019-09-05

Drr: BUTN 2019/24

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se,
maria.andersson04@vanersborg.se
0521-721084, 0521-721377

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Plan privata utförare

Förslag till beslut

Barn- och utbildningsnämnden beslutar att anta Plan för privata utförare 2019-2022, daterad 2019-09-05 och översänder densamma till Kommunfullmäktige för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Utifrån kommunfullmäktiges program ska varje nämnd ta fram en plan för uppföljning av privata utförare som ska sträcka sig över mandatperioden.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare 11 § ska varje nämnd ansvara för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svara för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från Kommunfullmäktiges antagande av sitt program - varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och utvärderas. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras. Planen ska redovisas till Kommunfullmäktige, en gång per mandatperiod, i november månad året efter riksdagsvalet.

Planen ska innehålla:

- en sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- vad som ska följas upp,
- vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),

- tidplan samt
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer. Avvikelser ska tillsammans med redogörelse för åtgärdsplan rapporteras till Kommunstyrelsen i november månad varje år.

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Bilagor

Plan privata utförare 2019-2022, daterad 2019-09-05

Sändlista

Kommunfullmäktige

Vänersborgs kommun

2019-09-05

Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan rörande privata utförare

Barn- och utbildningsnämnden

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post	Hemsida
462 85 Vänersborg	Sundsgatan 29	0521-72 11 04	0521-72 13 70	barnutbildning@vanersborg.se	www.vanersborg.se

Planen och dess syfte

Enligt Kommunfullmäktiges program rörande privata utförare 150617, 100 § reviderad 2019-09-18, ska varje nämnd redovisa en uppföljningsplan. Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet.

Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredställande och lagenlig kvalité och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Av 10 kap. 8 § KL framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Privata utförare

Enligt Kommunfullmäktiges program rörande privata utförare omfattas inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Utöver de ovanstående undantagna utförarna så har barn- och utbildningsnämnden privata utförare inom tre områden, dessa områden är simundervisning, skolskjutstrafik och extern inköpt städning. Här nedan beskrivs vad som ska följas upp och hur det ska följas upp, varje område för sig

Simundervisning

I grundskolans ämnesplan för idrott och hälsa framgår att eleverna ska utveckla kunskaper om och beredskap för handlande i nödsituationer i och vid vatten. I Vänersborgs kommun ligger ansvaret av att kontrollera simkunnigheten för varje enskild elev i grundskolan på varje rektor. En rektor är utsedd att representera rektorsgruppen och ansvarig för kontakt med simskoleverksamheten. En idrottslärare är samordningsansvar för simskolan. Avtal skrivs inför varje nytt läsår förvaltningsgemensamt, med de entreprenörer som ska bedriva simundervisningen. För närvarande finns avtal angående simundervisning med Brålandabadet och Vattenpalatset. I avtalen som är skrivna åtar sig entreprenören att bedriva simundervisning i förskoleklass till och med åk 6 med extra stöd/ hjälp till de elever som riskerar att inte uppnå målen i ämnet idrott och hälsa, i de fall som rektor beställer detta.

Kravspecifikationen enligt avtal

Lokaler, material och inventarier:

- Tillgång ska finnas till bassäng
- Det ska finnas omklädningsrum med dusch i anslutning till bassängen
- Det ska finnas flyt- och simhjälpmedel
- När simundervisningen äger rum ska bassäng vara avstängd för allmänheten.
- Eleverna på kommunens skolor bör kunna nå badet med linjetrafikbuss

Utförande

- Simundervisningen ska bedrivas i nära kontakt med ansvarig rektor för simundervisning, samordnade idrottslärare samt övrig personal på grundskolan och utveckla simundervisningen tillsammans med grundskolans personal
- Simundervisningen ska bedrivas i grupp om ca 10 barn.

Personal

- Under den tid som undervisningen pågår ska det alltid finnas minst 2 personer i tjänst

- Ansvarig simskolelärare ska minst ha genomfört Svenska livräddningssällskapets simlärarutbildning eller likvärdig utbildning.
- All personal ska ha utbildning i hjärt- och lungräddning
- Registerkontroll enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, SFS 2000:873.

Tider

- Simundervisningen ska genomföras under terminstid, dock inte på lovveckor.
- Tiderna för simundervisning ska ligga på förmiddagstid.

Uppföljning

Under mandatperioden 2019-2022 kommer uppföljning ske inom kravspecifikationen personal samt lokaler, material och inventarier. Det kommer att ske en uppföljning av de privata utförarna för att säkerställa att de följer dessa kravspecifikationer.

Ansvarig för uppföljning av privata utförare är verksamhetschefer för grundskola tillsammans med ekonom och utredare. Uppföljningen kommer att ske vid läsårets slut.

Återkoppling av uppföljningen kommer att presenteras för nämnden vid oktobersammanträdet samt till utföraren själv under oktober månad.

Skolskjutstrafik

Elever i grundskolan och grundsärskolan med offentlig huvudman har rätt till skolskjuts och även elever som går i fristående skolor kan under vissa förutsättningar få skolskjuts. Vid beslut om skolskjuts ska en bedömning göras huruvida skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Rätten till skolskjuts regleras i skollagen (2010:800) 10 kap 32 § för elever i grundskolan och 11 kap 31 § för elever i grundsärskolan.

Med skolskjuts avses resa till och från skolenheten, det vill säga ej verksamhetsresor som görs under skoldagen (*studieresor, idrottsdagar och så vidare*) och enligt Vänersborgs kommuns skolskjutsreglemente skall skolskjuts i första hand anordnas genom att skolkort erhålls för resa med kollektivtrafiken. I de fall kollektivtrafiken inte är utbyggd eller av något skäl inte kan nyttjas ordnar kommunen skolskjuts genom särskilt upphandlade skolskjutsar, skolbuss eller skoltaxi.

För närvarande finns avtal med Västtrafik om upphandlade skolskjutsar, Västtrafik har i sin tur avtal med Nettbuss AB för skolskjutstrafiken i Vänersborgs kommun och Nettbuss har enligt avtalet möjlighet att anlita underentreprenörer. Avtalet gäller till och med augusti 2021.

Kravspecifikationen enligt avtal

Förare

- Förarna ska vara lämpliga för att köra barn i skolbusstrafik. Trafikföretaget ska utföra registerkontroll enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, SFS 2000:873.
- Förare över 65 år ska årligen till trafikföretaget uppvisa läkarintyg som styrker hans eller hennes lämplighet som förare av skolbusstrafikfordon.
- Förare ska minst vart femte år genomgå utbildning i första hjälpen och brandskydd.
- Förarna ska omgående rapportera om mobbning och oordning på bussen. Dessa klagomål på elever som reser ska omgående framföras av trafikföretaget till kommunen.
- Förarna får inte använda mobiltelefoner under färd.

Fordon

- Inget fordon får vara äldre än 13 år.
- Samtliga fordon ska vara utrustade med alkolås.
- Fordonen skall vara utrustade med utvändiga skolskyltar försedda med varningslampor både baktill och framtill på fordonen. Skolskyltarnas blinklyktor skall tändas cirka 100 meter före och släckas cirka 100 meter efter den hållplatsen/platsen för av- eller påstigande skolbarn. Det vill säga vid samtliga stopp vid busshållplats, samtliga stopp mellan busshållplatser samt vid samtliga skolor.

Säkerhet och beredskap

- I början av varje läsår skall trafikföretagets förare tillsammans med skolorna och skolskjutseleverna genomföra en säkerhets- och utrymningsövning så att varje förare och elev vet hur de skall bete sig vid en eventuell olycka. Kommunen beslutar i samråd med trafikföretaget om lämpligt studiematerial att använda i samband med detta och övningen ska initieras av trafikföretaget.
- Trafikföretaget skall ha en krishanteringsplan där bland annat organisation, handlingsplan och arbetsfördelning i ett krisläge framgår. Trafikföretagets krishanteringsplan skall säkra att beställarens behov av information i ett krisläge tillgodoses.
- Trafikföretaget ska ha rutiner för att informera om driftstörningar till elever, vårdnadshavare, skolor och kommunen.

Uppföljning

Under mandatperioden 2019-2022 kommer uppföljning ske inom kravspecifikationen personal. Det kommer att ske en uppföljning av privata utförare för att säkerställa att utförarna följer dessa kravspecifikationer.

Ansvarig för uppföljning av privata utförare är verksamhetschefer för grundskola tillsammans med ekonom och utredare. Uppföljningen kommer att ske vid läsårets slut.

Återkoppling av uppföljningen kommer att presenteras för nämnden vid oktobersammanträdet samt till utföraren själv under oktober månad.

Uppföljning kommer att ske inom området förare, fordon och säkerhet och beredskap genom insamling av dokument avseende registerutdrag, läkarintyg och utbildningsmaterial för samtliga förare samt stickprovskontroller avseende användandet av mobiltelefoner för att säkerställa att entreprenören följer dessa kravspecifikationer.

Externt inköpt städning

Barn- och utbildningsnämnden upphandlar del av städningen till förskolor och grundskolor enligt LOU (lagen om offentlig upphandling). Städavtal tecknas på tre år med möjlighet till ett års förlängning.

Kravspecifikationen enligt avtal

- Städkemikalier ska uppfylla uppsatta miljökrav och ska förses med säkerhetsdatablad
- Utförandet ska ske utifrån folkhälsomyndighetens allmänna råd. Specifika krav finns avseende städtider, mattor, förbrukningsmaterial, städmaterial, allergistäd, avfallssortering och klädsel.
- Organisation, kvalitetsutveckling och egenkontroll
- Registerkontroll enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, SFS 2000:873.

Uppföljning

Uppföljning sker månadsvis ute på enheterna av utsedd kontaktperson på enheterna. Uppföljning sker även övergripande centralt, minst en gång per termin.

Under mandatperioden 2019-2022 kommer uppföljning ske inom kravspecifikationen personal. Det kommer att ske en uppföljning av den privata utföraren för att säkerställa att utförarna följer dessa kravspecifikationer.

Ansvarig för uppföljning av privata utförare är verksamhetschefer för grundskola tillsammans med ekonom och utredare. Uppföljningen kommer att ske vid läsårets slut.

Återkoppling av uppföljningen kommer att presenteras för nämnden vid oktobersammanträdet samt till utföraren själv under oktober månad.

Byggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare, 2019-2021

Bakgrund
Kommunfullmäktige fattade, utifrån förändringar i Kommunallagen, i juni 2015 beslut om ett program rörande privata utförare. (KF's program rörande privata utförare, Dnr KS 2015/59). Syftet med detta program är främst att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt tillgodose att kommunen har ett strukturerat, systematiskt och strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.

Definition
Privat utförare definieras som en juridisk person eller enskild individ som har hand om "vården av en kommunal angelägenhet", helt eller till vissa delar oavsett bolagsform. Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter upphandlingsförfarande (LOU, LUF) eller genom valfrihetssystem (LOV) samt att avtal tecknats med de privata utförarna.

Planens omfattning
Denna plan ska följas vid upphandling av alla tjänster av privata utförare inom Byggnadsnämndens verksamhetsområde, som riktar sig till och rör medborgarna. Planen är också tillämplig i de fall tjänst upphandlas från annan kommunal aktör. Från planen undantas upphandling av tjänst från privat utförare som endast säljer enstaka tjänster.

Att beakta vid anlitande av privat utförare.

Avtalsskrivning
I anbudshandlingar och avtal etc vid utförande av tjänst från privat utförare ska kommunens rätt till insyn och till viss information tillförsäkras. KF's program stadgar följande: "*Vid avtalsskrivning ska säkerställa att utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamhet i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som KF och nämnd fastställer för respektive verksamhet*". I anbudshandlingar/avtal ska alltid anges:

- Att privata utförare och dess underleverantörer förpliktigas; följa kommunens mål och riktlinjer, ge kommunen rätt till insyn och rätt till viss information.
- Att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar den information kommunen begär, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller andra myndigheter.
- På vilket sätt uppföljning och kontroll av utförd tjänst kommer ske.
- Hur uppföljningen återrapporteras till utföraren.

Begränsningar etc.
Information som begärs in ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet samt den verksamhet som uppdras. Det ska inte ställas högre krav än vad som kan anses rimligt. Det kan ex

vis begäras in information om verksamhet, kvalitet, avvikelser, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet och årsredovisning. Utförarens skyldigheter att lämna uppgifter begränsas till uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning. Det bör noteras i anbudshandlingar och avtal i övrigt att begärda och inlämnade handlingar av utföraren är allmänna handlingar som kan vara offentliga.

Uppföljning av privat utförares insatser
Uppföljningens syfte är huvudsakligen att försäkra sig om att leverans sker utifrån vad som avtalats, kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser samt ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete. **Förutom en kort beskrivning av vad som ska följas upp ska i anbudshandlingar och avtal följande regleras:**

När uppföljning ska ske: Vid uppdrag med kort utförandetid, i samband med färdigt utförande. Vid uppdrag med längre utförandetid ska uppföljning dels ske i samband med hela uppdragets färdiga utförande dels i samband med deluppdrags avslut enligt beskrivning i upphandlingsunderlag/avtal.

På vilket sätt uppföljning ska ske: Beroende på avtalad tjänst kan det ex vis röra sig om tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning samt individuppföljning.

Former för återkoppling av resultat: Återkoppling till leverantör, av utfört arbete där ingen avvikelse konstaterats ska meddelas så snart uppföljning gjorts. Vid avvikelse ska kontakt tas omgående med utförare så snart avvikelse konstaterats. Skriftlig återkoppling ska ske parallellt till utföraren varvid åtgärdsplan ska tas fram.

Särskilda granskningsområden under året kan förekomma och baseras då på ett samlat resultat från tidigare uppföljningar. Uppföljningar, utvärderingar och övrig information rörande privata utförares leveranser sker genom dokumentation i Stratsys under rubriken ”Grunduppdrag” och ”Egen planering”. En rapport sammanställs över förvaltningens samtliga uppföljningar från de olika verksamheterna vilken lämnas vidare till nämnd och KS. Ansvarig för att uppföljning sker är verksamhetschef eller av denne, annan utsedd person.

Uppföljning till nämnd och KS
Återkoppling sker som informationsärende årligen till nämnd senast i september genom skriftlig rapport. Vid detta tillfälle ska, med utgångspunkt ur uppföljningsplanen, nämnden följa upp de avtal som tecknats innebärande att privat utförare anlitats. Uppföljningen ska innefatta:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål o riktlinjer.
- Utvärdering av levererad tjänst - där avvikelser särskilt noteras tillsammans med åtgärdsplan.
- Efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden, anbudshandlingar och avtal i övrigt

Ansvarig för att återkoppling sker till nämnd är verksamhetschef eller av denne, annan utsedd person. Rapporten ska slutligen behandlas, som informationsärende, i Kommunstyrelsen i november månad varje år.

Övrigt
Denna plan är framtagen utifrån rådande omständigheter vilket innebär att behov av redigering krävs vid ändrade förhållanden. Kommunen ska, i den mån det är möjligt, verka för att redan ingångna avtal i samförstånd anpassas till denna plan.

§ 31

Plan 2020-2022 samt uppföljning 2018 av privata utförare

MHN 2018.1286

Beslut

1) Miljö- och hälsoskyddsnämndens plan för 2020-2022 är att
    a. inte nyttja privata utförare samt att
    b. årligen följa upp att privata utförare inte har nyttjats.

2) Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljning 2018 visar på att inga privata utförare har nyttjats.

Sammanfattning av ärendet

På grund av en förändring i kommunallagen antog kommunfullmäktige i juni 2015 ett program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2019-09-06

Sändlista

Kommunfullmäktige

Vänersborgs kommun

Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Antagen av kultur- och fritidsnämnden 2019-09-13 § 38
358

Innehållsförteckning

1. Övergripande bestämmelser 2
1.1 Definitioner 2
1.2 Avtal, formkrav 2
1.3 Strategisk uppföljning och kontroll 3

2. Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan 4
2.1 Nämndens uppföljningsansvar 4
2.2 Uppföljningens omfattning 4
2.3 Uppföljningens former 4
2.4 Ansvar 4
2.5 Särskilda granskningsområden 4
2.6 Tidplan 5
2.7 Återrapportering 5

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Version**
Plan	Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare	KFN 2018-09-17, § 40	1.1
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Kultur- och fritidsnämnden	Administrativ chef	2019-09-13 § 38	Tillsvidare
Dokumentinformation Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare.		**Publicerad på hemsidan** 2019-09-19	
Andra styrande dokument som omnämns Kommunallagen (2017:725, KL), Kommunfullmäktiges program rörande privata utförare, Lag om offentlig upphandling (2016:1145, LOU), Lag om valfrihetssystem (2008:962, LOV)			

1. Övergripande bestämmelser

Kommunfullmäktige har antagit ett program rörande privata utförare, programmet utgår från kommunallagen (2017:725, KL 5 kap 3 §). Syftet med kommunfullmäktiges program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politisk strategisk nivå för att där lägga fast grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Programmet gäller all verksamhet inom samtliga av kommunens verksamhetsområden som riktar sig till och rör medborgarna.

1.1 Definitioner

1.1.1 Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredställande och lagenliga kvalitéer till kommunens invånare.

1.1.2 Privat aktör

Begreppet privat aktör definieras i 10 kap. 7 § KL som en juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare. Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande (LOU) eller genom valfrihetssystem (LOV) samt att avtal tecknas med de privata utförarna. Aktör som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

1.1.3 Utförare

Privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess – direktupphandling, annonserad upphandling med mera – eller valfrihetssystemet. Även aktörer som genom annan typ av avtal (exempelvis samarbetsavtal) utför verksamhet som är en kommunal angelägenhet klassas som utförare och ska därför följas upp i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Aktör som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

1.2 Avtal, formkrav

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglemente och delegeringsordning.

Kraven som kommunfullmäktiges program och nämndens uppföljningsplan berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare.

Förfrågningsunderlag och upphandlingar ska därför utformas efter dessa. Privata utförare och dess underleverantörer ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynsrätt, medverka vid kommunens uppföljning, lämna nödvändiga statistikuppgifter samt rapportera in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter. Avtalen och uppdragsbeskrivningarna ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

1.3 Strategisk uppföljning och kontroll

1.3.1 Uppföljningens innebörd

Av 10 kap. 8 § KL framgår att när driften av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten (oavsett driftsform). Nämnderna ska säkerställa att privata utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet. Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredställande och lagenlig kvalité och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

1.3.2 Syfte

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal.
- Kontrollera för att förutse och upptäcka avvikelser.
- Ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete.
- Möjliggöra allmänhetens insyn.

2. Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan

2.1 Nämndens uppföljningsansvar

Nämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

2.2 Uppföljningens omfattning

Vid uppföljningen skall varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen ska omfatta följande delar:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda krav, mål och riktlinjer.
- Utvärdering av levererad tjänst.
- Efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt.
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser.
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Uppföljningen ska sammanställas med en samlad bedömning utifrån ovanstående punkter där eventuella avvikelser samt redogörelse för åtgärdsplan tydligt framgår.

2.3 Uppföljningens former

Uppföljningen genomförs via en granskning av respektive avtals kravspecifikation och insamling av material. Vid behov utökas granskningen med en tillsyn vid verksamheten. Vid bedömning om tillsyn bör göras ska hänsyn tas till tidigare genomförda granskningar samt eventuella inkomna synpunkter från andra verksamheter och medborgare.

2.4 Ansvar

Administrativ chef utser de tjänstemän som ska utföra granskningen av de privata utförarna utifrån verksamhetsinriktningen vid gällande avtal.
Samordningsansvarig för uppföljningen och den samlade bedömningen för nämndens hela verksamhetsområde är ekonom.

2.5 Särskilda granskningsområden

Utifrån tidigare genomförda granskningar, inkomna synpunkter, målavstämningar eller nationella mätningar kan uppföljningen genomföras utifrån ett särskilt granskningsområde. Om detta genomförs skall dock orsaken tydligt framgå och motiveras i uppföljningsbeslutet.

2.6 Tidplan

Granskningen ska genomföras under den period som anges i respektive avtal. Om ingen särskild period finns angiven genomförs granskningen vid den tid som anses mest lämplig utifrån avtal och verksamhet, dock senast i augusti månad.

2.7 Återrapportering

2.7.1 Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige som informationsärende i november månad, året efter riksdagsvalet, eller vid revidering.

2.7.2 Uppföljningsbeslut

Uppföljningsbesluten ska beslutas av kultur- och fritidsnämnden senast september månad varje år samt redovisas till kommunstyrelsen som informationsärende senast november månad. Efter beslut i nämnd skall besluten också återkopplas till respektive utförare.

2.7.3 Nya avtal

Avtalen som tecknas med privata aktörer, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen som informationsärenden, årligen i november månad.

§ 8

Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare 2019-2022

SOC 2019/77

Beslut

Socialnämnden antar uppföljningsplan rörande privata utförare för socialnämnden.

Sammanfattning av ärendet

I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Det befintliga programmet, som antogs av kommunfullmäktige 2015-06-17, har därför reviderats. Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet. Kommunfullmäktige godkände, 2019-09-18 § 102, kommunfullmäktiges program rörande privata utförare med föreslagna ändringar.

Respektive nämnd ska, utifrån detta, utarbeta och anta en uppföljningsplan. Årligen i november ska uppföljningsbeslut återrapporteras till kommunstyrelsen. Förslag till uppföljningsplan för socialnämnden avseende innevarande mandatperiod föreligger.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2020-01-08
- Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare
- Kommunfullmäktiges program för privata utförare

Sändlista

Kommunstyrelsen
Eva Grindén Nolblad, utredare

2020-01-08 Dnr: SOC 2019/77

Handläggare
Eva Grindén Nolblad
eva.grindennolblad@vanersborg.se
0521-72 24 41

Mottagare
Socialnämnden

Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Förslag till beslut

Socialnämnden antar uppföljningsplan rörande privata utförare.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige godkände, 2019-09-18 § 102, de föreslagna ändringarna i kommunfullmäktiges program rörande privata utförare. I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Det befintliga programmet, som antogs av kommunfullmäktige 2015-06-17, har därför reviderats. Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet. Respektive nämnd ska, utifrån detta, utarbeta och anta en uppföljningsplan. Årligen i november ska uppföljningsbeslut återrapporteras till kommunstyrelsen.

Beredning

Beredning av ärendet har skett med utgångspunkt från kommunfullmäktiges program rörande privata utförare och socialnämndens tidigare upprättade uppföljningsplan.

Karin Hallberg

Förvaltningschef

Bilagor

Socialnämndens uppfölningsplan rörande privata utförare

Sändlista

Kommunstyrelsen

Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Bakgrund

Kommunfullmäktige godkände, 2019-09-18 § 102, de föreslagna ändringarna i kommunfullmäktiges program rörande privata utförare. I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Det befintliga programmet, som antogs av kommunfullmäktige 2015-06-17, har därför reviderats. Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet. Respektive nämnd ska, utifrån detta, utarbeta och anta en uppföljningsplan. Årligen i november ska uppföljningsbeslut återrapporteras till kommunstyrelsen.

Beskrivning

Övergripande bestämmelser

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn. Programmet gäller all verksamhet inom samtliga av kommunens verksamhetsområden som riktar sig till och rör medborgarna.

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredställande och lagenliga kvaliteter till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess – direktupphandling, annonserad upphandling med mera – eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Programmets omfattning

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn. Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden.

Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer för verksamheter

Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet. Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredsställande och lagenlig kvalitet och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Nämndens ansvar

Nämndens ansvar i enlighet med kommunfullmäktiges program består av fyra delar:

1. teckna avtal,
2. ge allmänheten insyn,
3. utarbeta och anta en uppföljningsplan,
4. genomföra uppföljning och fatta uppföljningsbeslut.

Avtal

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning.

Varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Allmänhetens insyn

Nämnder ska genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det ska i avtalen skrivas in att utföraren ska lämna information som kommunen begär. Kommunens informationsskyldighet framgår av 8 kap. 18 § kommunallagen som stadgar att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Socialnämndens uppföljningsplan

Planen och dess syfte

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Uppföljningens omfattning

Vid uppföljningen ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras årligen.

Uppföljningen ska omfatta följande delar:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Uppföljningen ska sammanställas med en samlad bedömning utifrån ovanstående punkter där eventuella avvikelser samt redogörelse för åtgärdsplan tydligt framgår.

Exempel på tjänster inom socialnämndens verksamhetsområde som utförs av privata utförare är för närvarande inköp och tvätt inom äldreomsorgen.

Utförare som inte omfattas av uppföljningsplanen
Nedanstående utförare följs upp på annat sätt, enligt nedan.

- HVB - tillsyn av hem för vård eller boende (HVB) utförs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Socialnämnden följer upp varje enskild persons myndighetsbeslut.
- Personlig assistans - socialnämnden följer upp alla gynnande beslut om Biträde av personlig assistent enligt 9§2 LSS. Avseende beslut om personlig assistans enligt 51 kap. Socialförsäkringsbalken (SFB) är Försäkringskassan beslutsfattare och därmed ansvarig för uppföljningen. Fakturakontroll av ersättning för sjuklöner genomförs löpande.
- Färdtjänst - socialnämnden följer upp kostnad samt antal resor per månad. Likaså sker regelbundna träffar mellan avtalsparterna. Detta sker minst 2 gånger per år. Utföraren Västtrafik tillhandahåller redovisning med förseningar, samordning, bomresor och ekonomiskt utfall för samtliga färdtjänstresor. Vidare ingår även synpunktshantering. Färdtjänsthandläggaren är utsedd kontaktperson att samverka med Västtrafik gällande uppföljning och kvalitetssäkring av ingånget avtal.

Uppföljningens former

Uppföljningen genomförs via en granskning av respektive avtals kravspecifikation och insamling av material. Vid behov utökas granskningen med en tillsyn vid verksamheten. Vid bedömning om tillsyn bör göras ska hänsyn tas till tidigare genomförda granskningar samt eventuella inkomna synpunkter.

Ansvar

Förvaltningschef utser de tjänstepersoner som ska utföra granskningen av de privata utförarna utifrån verksamhetsinriktningen vid gällande avtal. Samordningsansvarig för uppföljningen och den samlade bedömningen för socialsocialnämndens hela verksamhetsområde är medarbetare inom administrativa avdelningen.

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

Särskilda granskningsområden
Utifrån tidigare genomförda granskningar, inkomna synpunkter, målavstämningar eller nationella mätningar kan uppföljningen genomföras utifrån ett särskilt granskningsområde. Om detta genomförs ska dock orsaken tydligt framgå och motiveras i uppföljningsbeslutet.

Tidplan
Granskningen ska genomföras under den period som anges i respektive avtal. Om ingen särskild period finns angiven genomförs granskningen vid den tid som anses mest lämplig utifrån avtal och verksamhet, dock senast i september månad.

Återkoppling

Socialnämndens uppföljningsplan
Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program.

Uppföljningsbeslut (årlig uppföljning)
Uppföljningsbesluten, den årliga uppföljningen, ska beslutas av socialnämnden senast september månad varje år samt redovisas till kommunstyrelsen därefter. Efter beslut i nämnd ska besluten också återkopplas till respektive utförare.

Nya avtal
Avtal som tecknas med privata utförare, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen årligen i november månad.

Allmänhetens insyn
Nämnderna ansvarar att informationsskyldigheten uppfylls via information på kommunens hemsida. Information ska finnas om den egna verksamheten och om privata utförares verksamheter som finns inom kommunen.

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

Vänersborgs kommun

Program rörande privata utförare

Antagen av Kommunfullmäktige 2019-09-18 § 102

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PROGRAMMETS OMFATTNING **1**

MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHETER **2**

NÄMNDERNAS ANSVAR **2**

AVTAL 2
ALLMÄNHETENS INSYN 3
UPPFÖLJNINGSPLANEN 4
UPPFÖLJNINGSBESLUTET 4

IMPLEMENTERING **5**

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Program för privata utförare	2015-06-17, § 100	KF 2019-09-18, § 102
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Kommunstyrelsen	Kommunjurist	2019-09-18	Tillsvidare
Dokumentinformation		**Diarienummer**	
Insyn, mål- och riktlinjer samt strategisk uppföljning och kontroll gällande privata utförare av kommunens angelägenheter		KS 2019/17	
Ämnesområde		**Intranät**	**Hemsida**
Styrning		☐	☒
Andra styrande dokument som omnämns			
Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)			

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet

Kravet på kontroll och uppföljning innebär att kommunerna och landstingen ska bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar sina privata utförare. I detta ligger inte bara att formulera tydliga krav i förfrågningsunderlag och avtal, utan även att reglera hur den konkreta uppföljningen ska ske (prop.2013/14:118 s. 49).

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredsställande och lagenliga kvaliteter till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Programmets omfattning

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn.

Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden – vård och omsorg, kultur och fritid, gator och park, fastighetsförvaltning, kommunikationer och infrastruktur med mera – som riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om hela verksamheten, exempelvis särskilt boende för äldre eller delar av en verksamhet,

exempelvis måltidsverksamhet eller städning i skolan. Programmet omfattar uppföljning av såväl privata som kommunala utförare rörande ovannämnda verksamheter.

Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer för verksamheter

Kommunfullmäktige ska i samband med varje ny mandatperiod fastställa mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa mål och riktlinjer ska i tillämpliga delar även omfatta utförare i kommunal regi.

Vänersborgs kommun har mål- och resursplanen som fastställs årligen av kommunfullmäktige och som stipulerar inriktningsmålen. Utifrån dessa har varje nämnd att fastställa förväntade resultat.

Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet.

Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredsställande och lagenlig kvalitet och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Nämndernas ansvar

Nämndernas ansvar i enlighet med detta program består av fyra delar:

1. Teckna avtal,
2. ge allmänheten insyn,
3. utarbeta och anta en uppföljningsplan,
4. genomföra uppföljning och fatta uppföljningsbeslut.

Dessa delar samt krav på återrapportering redogörs för nedan.

Avtal

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

Kraven som förevarande program berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till förevarande programs innehåll.

Privata utförare och dess underleverantörer ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynrätt och medverka vid kommunens uppföljning. Vidare ska privata utförare säkerställa att deras eventuella underleverantörer har samma ålägganden gentemot kommunen som de själva har.

Varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utfö-

rare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Av 10 kap. 9 § kommunallagen kan utläsas att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Kraven på insyn, uppföljning med mera som läggs fast i förevarande program, kan svårligen få genomslag på gällande avtalsrelationer, där villkoren redan är reglerade och avtalen löper på flera år. Kommunen ska verka för att parterna i samförstånd vid lämpligt tillfälle under löpande avtalsperiod ska redigera befintliga avtal och anpassa dessa efter fastställda krav.

Återrapportering

Avtalen som tecknas med privata utförare, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen årligen i november månad.

Allmänhetens insyn

Nämnder ska genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det ska i avtalen skrivas in att utföraren ska lämna information som kommunen begär. Utförarens skyldighet att lämna uppgifter begränsas till att omfatta sådana uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning – lämnad information ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet samt den verksamhet som uppdras; det ska inte ställas högre krav än vad som är rimligt. Information kan begäras in om exempelvis verksamheten, kvalitet, avvikelser, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet och årsredovisning. Det bör noteras att begärda och inlämnade handlingar av utföraren är allmänna handlingar som kan vara offentliga.

Ovanstående avser även kommunala företag som på nyss nämnda sätt ska ge allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare.

Kommunens informationsskyldighet framgår av 8 kap. 18 § kommunallagen som stadgar att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Nämnderna ansvarar att informationsskyldigheten uppfylls via information på kommunens hemsida. Information ska finnas om den egna verksamheten och om privata utförares verksamheter som finns inom kommunen.

Uppföljningsplanen

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program -varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och ut-

värderas. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras.

Planen ska innehålla följande:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- en beskrivning av vad som ska följas upp,
- en beskrivning av vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- information om vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- en redogörelse för särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),
- en tidplan samt,
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Återrapportering

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet.

Uppföljningsbeslutet

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,

- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Återrapportering

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Implementering

Efterlevnaden säkras löpande genom intern kontroll som varje nämnd ansvarar för samt med kommunstyrelsens uppsiktsplikt och revisorernas granskning.

I upphandlingsprocessen ska berörda delar inarbetas och beaktas.

2018-09-27 Dnr: MHN 2018.1286-1

Handläggare
Mikael Reinhardt
mikael.reinhardt@vanersborg.se
0521-72 12 75

Mottagare
Kommunstyrelsen

462 85 Vänersborg

Beslut avseende uppföljningsplan gällande privata utförare 2019-2021

Förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att planera för att under åren 2019-2021 inte nyttja privata utförare och att årligen följa upp att privata utförare in nyttjats samt att delge Kommunstyrelsen den årliga uppföljningen.

Ärendebeskrivning

På grund av en förändring i kommunallagen antog kommunfullmäktige i juni 2015 ett program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningens plan är att inte nyttja privata utförare och att årligen följa upp att privata utförare inte nyttjats.

Per Sjödahl	Mikael Reinhardt
Ordförande	Förvaltningschef
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Miljö- och byggnadsförvaltningen

§ 34

Nämndernas uppföljningsbeslut avseende privata utförare 2019

KS 2019/17

Beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger att varje nämnd årligen ska fatta ett uppföljningsbeslut där verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas.

Samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Levererade tjänster har generellt sett följts upp och bedömningar har gjorts huruvida verksamhet bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-11-21
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2019-09-16, § 31
- Byggnadsnämndens beslut 2019-09-17, § 94
- Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2019-11-14, § 117
- Socialnämndens beslut 2019-09-26, § 99
- Barn- och utbildningsnämndens beslut 2019-10-14, § 84
- Kultur- och fritidsnämndens beslut 2019-09-13, § 39
- Överförmyndarnämndens beslut 2019-10-16, § 41
- Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare 2019

2021-02-17 Dnr: KS 2019/17

Handläggare
Maja Smochina
maja.smochina@vanersborg.se
0521-7222427

Mottagare
Kommunstyrelsen

Nämndernas uppföljningsbeslut avseende privata utförare 2019

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger att varje nämnd årligen ska fatta ett uppföljningsbeslut där verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas.

Samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Levererade tjänster har generellt sett följts upp och bedömningar har gjorts huruvida verksamhet bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige har antagit ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare, 2019-09-18, § 122 (kommunfullmäktiges program avseende privata utförare). I enlighet med detta har varje nämnd, med kommunfullmäktiges program avseende privata utförare som grund, utarbetat och antagit en uppföljningsplan. Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger även att varje nämnd årligen, med utgångspunkt i den egna uppföljningsplanen, ska fatta ett uppföljningsbeslut där varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas. Nämnderna har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen.

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,

- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Kommunstyrelseförvaltningen kan konstatera att samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Av nämnda beslut framgår även att levererade tjänster generellt sett har följts upp och att bedömningar gjorts huruvida verksamheten bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Beredning

Ärendet har beretts vid berörda förvaltningar och av jurist vid kommunstyrelseförvaltningen.

Pernilla Bertilsson

Chef, Juridik- och säkerhetsavdelningen

Bilagor

Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Byggnadsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Samhällsbyggnadsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Socialnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Barn- och utbildningsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Överförmyndarnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare

Sändlista

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Byggnadsnämnden
Samhällsbyggnadsnämnden
Socialnämnden
Barn- och utbildningsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Överförmyndarnämnden

§ 117

Uppföljning och återrapportering avseende avtal rörande privata utförare

SBN 2019/334

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden godkänner informationen i upprättad rapport samt översända densamma till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Program rörande privata utförare enligt kommunfullmäktiges beslut 2019-09-18 anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för invånarna utförs av privata utförare. För samhällsbyggnadsnämndens del anlitas entreprenör i samband med tjänster rörande snöröjning, halkbekämpning, slamsugning, parkeringsövervakning, asfaltläggning samt för hämtning av hushållsavfall på landsbygden. I stort sett har utförandet av dessa tjänster fungerat bra och endast resulterat i ett fåtal påpekanden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-10-16

Sändlista

Förvaltningschef
Gatuchef
Fastighetschef
Enhetschef gatuenheten
Enhetschef renhållningen
Enhetschef projekt och förvaltning
Trafikingenjör

Handläggare
Lars Jensen
lars.jensen@vanersborg.se
0521-72 12 53

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Uppföljning och återrapportering avseende avtal med privata utförare

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden godkänner informationen i upprättad rapport samt översända densamma till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Program rörande privata utförare enligt kommunfullmäktiges beslut 2019-09-18 anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för invånarna utförs av privata utförare. För samhällsbyggnadsnämndens del anlitas den slags entreprenör i samband med tjänster rörande snöröjning, halkbekämpning, slamsugning, parkeringsövervakning, asfaltläggning samt för hämtning av hushållsavfall på landsbygden. I stort sett har utförandet av dessa tjänster fungerat bra och endast resulterat i ett fåtal påpekanden.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktiges program anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal utförda av privata utförare efterlevs och tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs i enlighet med vad som överenskommits. Vare sig program, lag eller förarbeten anger vilka tjänster som bedöms vara av särskilt intresse för invånarna. Bedömningen från förvaltningen är att ovan nämnda tjänster skulle kunna vara av särskilt intresse för invånarna varvid fokus lagts på denna typ av verksamhet, utförd av upphandlade privata entreprenörer.

Gatuenheten har avtal med Centralen, Trestads gräv Traktorcentralen och Nils Brobergs gräv vid snöröjning och halkbekämpning. Förvaltningen har anlitat
25 entreprenörer för skötsel av snödistrikt och med dem haft uppstartsmöte i slutet av oktober varje år.
Innan utkallning av våra entreprenörer för snöröjning och halkbekämpning mäts snödjup via så kallade vägpuckar och väderprognoser granskas via vår väderapplikation samt visuell, fysisk granskning av vägsträckor görs av Gatuenhetens beredskap.
Vid bedömning av att snöröjning eller halkbekämpning behövs meddelas entreprenörer in via en telefontjänst. Där registreras tidpunkt för utkallning.
Entreprenörerna är skyldiga att använda sig av gatuenhetens GPS Mowic där tid och vägsträcka registreras. Detta kan också jämföras med telefonmeddelandet för utkallningen.

Innan betalning sker till entreprenör granskas entreprenörens följesedel med GPS Mowics körsträckor och tider i datorn.
Gatuenheten kan på grund av de hjälpmedel som används vara trygg i att uppdraget utförs på ett sådant sätt som avtalet avser samt att kontroll av betalning kan ske på ett så säkert sätt som möjligt. Gällande avtal är från 2017-07-24 till 2019-06-02 med möjlighet till förlängning 1+1 år.

Gatuenheten har avtal med Ragnsells AB för slamsugning av dagvattenbrunnar. Gatuenheten har 4 000 brunnar och är uppdelade områdesvis på sådant sätt att varje enskild brunn sugs vartannat år. Entreprenören tillhandahåller Collector Art Gis, en karta, från kommunen där brunnarna är utmärkta.
Entreprenören markerar i programmet när de är vid varje brunn. De gör en extra notering om en bil är i vägen eller om brunnen är skadad.
Sugning sker mellan 1 maj och 30 juni efter att isgrusupptagningen är klar.
Innan betalning sker till entreprenör granskas entreprenörens markeringar i Collector Art Gis.
Gatuenheten kan på grund av kartprogrammet och entreprenörens markeringar i det samma, samt att stickkontroller av brunnar görs av Gatuenheten, känna sig trygg i att uppdraget utförs på ett sådant sätt som avtalet avser. Betalning kan ske på ett så säkert sätt som möjligt eftersom det är fast pris per brunn. Gällande avtal är från 2018-04-01 till 2020-04-01 med möjlighet till förlängning 1+1.

Gatuenheten har parkeringsövervakning som utförs av Nokas Security AB som är upphandlade tillsammans med övriga bevakningstjänster i kommunen i SKL kommentusavtal. Avtalet gäller 2018-03-31 – 2020-03-31. Det är en heltidstjänst som avtalats och arbetet sker på dagtid vardagar samt en helg i månaden även om avsteg sker från detta efter överenskommelse. Debitering sker med en fast månadskostnad och uppdraget omfattar hela kommunen men fokus ligger på centrala Vänersborg. Trafikingenjörerna har daglig kontakt med parkeringsvakten och möjligheten finns att via GPS i programmet Octavius som används för parkeringsövervakningen följa parkeringsvaktens rutt och tider. Utförd tjänst sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Kretslopp och Vatten använder Ragnsells AB som entreprenör för hämtning av hushålls-avfall på landsbygden i Vänersborgs Kommun, sådan områden är Brålanda, Frändefors, V Tunhem, Vänersnäs, Väne-Ryr, mm. Kretslopp och Vatten har årligen två avstämningsmöten med entreprenören där vi går igenom de förpliktelser de har enligt uppdrag som är föreskrivna i förfrågningsunderlaget eller avtalet. Avseende de åtagande som gäller tömning av kärl sker rättelse direkt (inom 2-3 dagar), om något kärl av misstag inte tömts. Meddelande om missade tömningar sker oftast direkt via telefon och kan även ske via mejl. Betalning av tjänst till Ragnsells sker efter att vi har skickar ut en s.k. entreprenörsavräkning på vilka kunder som de har tömt hos, därefter skickas faktura till oss en gång/månad. Avtalet gäller under tiden 2018-10-01 – 2021-09-30. Tjänsten är upphandlad med samma entreprenör som tidigare. Sammanfattningsvis kan sägas att utförande av ovan beskrivna uppdrag i huvudsak sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Fastighet och service har ramavtal med flera privata aktörer.

Ramavtal finns och kan ha rangordning som följs för avrop av tjänst upp till ett visst belopp. Högre belopp innebär förnyad konkurrens-utsättning
Emil Lundgren AB är rankad nr 1 på el-arbeten upp till 100 000 kr
Assemblin är rankad nr 1 på IT/Larm/Passer-arbeten upp till 30 000 kr
Bravida är rankad nr 1 på VS-arbeten upp till 100 000 kr
Tommy Byggare AB är rankad nr 1 på bygg-tjänster upp till 250 000 kr.

Ramavtal utan rangordning
Sotning och brandskyddskontroller utförs av Norra Älvsborgs Sotaren AB
Glasmästeritjänster utförs av Trollhättans Glasmästeri
Revisionsbesiktningar Brandlarm utförs av Albacon
Klottersanering utförs av Ocab

Avtal finns med NÄRF för mottagning av brandlarm och åtgärd vid utösta brandlarm.

Yttre skötsel på vissa skolor och förskolor sker enligt avtal med bland annat Farmartjänst och Stolt Entreprenad.

Flera separata avtal finns med serviceföretag på levererade tekniska utrustningar, typ brandlarm, sprinkler, hissar, kylanläggningar, avfuktningsanläggningar mm.

Beställningar till entreprenörer läggs via Incit expand fastighetssystem där det även följs upp efter utfört arbete.

Utförda tjänster sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Inom Fastighet och service pågår arbetet med rutiner för att kvalitetssäkra projekt-processen och i med detta kommer det att ge förbättringsarbete vid uppföljning

Underlag

- Kommunfullmäktiges program rörande privata utförare – KS 20119/17
- Samhällsbyggnadsnämndens plan för kontroll och uppföljning av privata utförare 2019-2022, SBN 2019/334

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Lars Jensen
Enhetschef
Renhållningen

Gunnar Lundberg
Enhetschef
Gatuenheten

Björn Magnusson
Trafikingenjör
Gatuenheten

Mattias Paulsson
Enhetschef
Fastighetsenheten

Sändlista

Samhällsbyggnadsnämnden
Kommunstyrelseförvaltningen

§ 41

Uppföljning av privata utförare 2019

ÖFN 2019/42

Beslut

Överförmyndarnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2019 inom nämndens verksamhetsområde.

Sammanfattning av ärendet

Enligt överförmyndarnämndens uppföljningsplan ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen skall omfatta följande delar: Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer, utvärdering av levererad tjänst, efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt, bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser, bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

I överförmyndarnämnden uppdrag ingår bland annat att rekrytera och utbilda ställföreträdare. Enligt lagstiftningen ska en ställföreträdare vara en fysisk person som utför uppdraget till stor del på ideell basis. Det innebär att uppdraget inte får bedrivas av en juridisk person. Överförmyndarnämnden har därför inte anlitat några privata utförare i verksamheten sedan den föregående uppföljningen genomfördes.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2019-10-01

Sändlista

Kommunstyrelsen

§ 84

Uppföljning privata utförare 2019

BUTN 2019/24

Beslut

- Barn- och utbildningsnämnden noterar uppföljningar av privata utförare och översänder dokumenten till Kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare 11 § och 5 kap 3§ i kommunallagen (2017:725) ska varje nämnd ansvara för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svara för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Barn- och utbildningsnämndens antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i oktober. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Bifogat till uppföljningen 2019 finns bedömningar och förslag till beslut gällande de fyra privata utförare som nämnden ansvarar för att följa upp. De är Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality och Västtrafik.

Det som framkommit i uppföljningen är att rektorerna generellt är nöjda med simundervisningen och speciellt med simlärarna. Rektorerna är också generellt nöjda med skolskjutsen men att förarna i vissa fall har sämre kunskap om bemötande mot eleverna med särskilda behov. Det underlag som Västtrafik skickat in angående skoltaxi (och delvis skolskjuts buss) kan inte anses vara tillräckligt för att säkerställa insyn och god kvalitet i arbetet. Angående städet finns det ett mycket stort missnöje på skolorna som kvarstått efter flera påpekanden. Det underlag som skickats in från Clean Quality kan inte heller sägas vara i enlighet med avtalet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-09-12
- Bedömning gällande Brålandabadet
- Bedömning gällande Vattenpalatset
- Bedömning gällande Clean Quality
- Bedömning gällande Västtrafik

Sändlista

Kommunstyrelsen
Privata utförare

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se,
maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Uppföljning av privata utförare 2019

Förslag till beslut

- Barn- och utbildningsnämnden noterar uppföljningar av privata utförare och översänder dokumenten till Kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Barn- och utbildningsförvaltningen har utifrån barn- och utbildningsnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare 11 § och 5 kap 3§ i kommunallagen (2017:725) ska varje nämnd ansvara för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svara för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Barn- och utbildningsnämndens antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i oktober. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Bifogat till uppföljningen 2019 finns bedömningar och förslag till beslut gällande de fyra privata utförare som nämnden ansvarar för att följa upp. De är Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality och Västtrafik.

Det som framkommit i uppföljningen är att rektorerna generellt är nöjda med simundervisningen och speciellt med simlärarna. Rektorerna är också generellt nöjda med skolskjutsen men att förarna i vissa fall har sämre kunskap om bemötande mot eleverna med särskilda behov. Det underlag som Västtrafik skickat in angående skoltaxi (och delvis skolskjuts buss) kan inte anses vara tillräckligt för att säkerställa insyn och god kvalitet i arbetet. Angående städet finns det ett mycket stort missnöje på skolorna

som kvarstått efter flera påpekanden. Det underlag som skickats in från Clean Quality kan inte heller sägas vara i enlighet med avtalet.

Beredning

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare. Underlaget är kompletterat med enkätsvar från rektorer som innehåller svar angående rektorernas upplevelse av kvaliteten på de privata utförarnas tjänster.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalet mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan rörande privata utförare, dnr 2019/24.
- Inskickat underlag från privata utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Bilagor

1. Bedömning gällande Brålandabadet
2. Bedömning gällande Vattenpalatset
3. Bedömning gällande Clean Quality
4. Bedömning gällande Västtrafik

Sändlista

Kommunstyrelsen
Privata utförare

2019-09-05

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Brålandabadet

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2019

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare. Underlaget är kompletterat med enkätsvar från rektorer som innehåller svar angående rektorernas upplevelse av kvaliteten på de privata utförarnas tjänster.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som Barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Brålandabadet har inkommit med alla handlingar innan sista inlämningsdatum. De inskickade handlingarna är korrekta och stämmer med vad barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat. I svaren från rektorerna gällande Brålandabadet är kommentarerna att simlärarna är kunniga och bemöter eleverna på ett bra sätt. Bedömningen är att Brålandabadet utför uppdraget enligt avtal och att skolorna är nöjda med den levererade tjänsten.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2015/22.

- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Brålandabadet

2019-09-11

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Vattenpalatset

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2019

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare. Underlaget är kompletterat med enkätsvar från rektorer som innehåller svar angående rektorernas upplevelse av kvaliteten på de privata utförarnas tjänster.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som Barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Vattenpalatset har inkommit med alla handlingar innan sista inlämningsdatum. De inskickade handlingarna är korrekta och stämmer med vad barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat. I svaren från rektorerna gällande Vattenpalatset är kommentarerna att simlärarna är kunniga och bemöter eleverna på ett bra sätt. Bedömningen är att Vattenpalatset utför uppdraget enligt avtal och att skolorna är nöjda med den levererade tjänsten.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2015/22.

- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Vattenpalatset

2019-09-11

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Clean Quality

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2019

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare. Underlaget är kompletterat med enkätsvar från rektorer som innehåller svar angående rektorernas upplevelse av kvaliteten på de privata utförarnas tjänster.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som Barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Clean Quality har inkommit med del av efterfrågade handlingar efter sista inlämningsdatum. Registerutdrag från belastningsregister har endast inkommit för delar av personal som finns på schema. Egenkontrollprotokoll har endast inkommit för delar av de efterfrågade förskolorna och skolorna. Efterfrågad information om förbrukningsmaterial har inkommit. Efterfrågad information om mattstädning, avfallssortering samt klädsel har inte inkommit. Bedömning från rektorer förskolan och grundskolan gällande kvaliteten på städningen är att den överlag inte är bra.

Bedömning är att Clean Quality inte uppfyller kraven i avtalet gällande uppföljning och insyn på grund av brister i det inskickade materialet. Upplevelsen på majoriteten av förskolor och skolor är att Clean Qualitys städ inte fungerar avtalsenligt i utförandet.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2019/24.
- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Clean Quality

2019-09-05

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore @vanersborg.se, maria.
andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och
utbildningsnämnden

Bedömning gällande Västtrafik

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2019 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Västtrafik har i årets granskning blivit ombedda att inkomma med material gällande både skolskjuts buss och skoltaxi. Det finns i dagsläget två separata avtal gällande skolsjukts buss och skoltaxi med Västtrafik. Med skolskjuts buss avses de resor som görs till och från skolan med buss och ansöks om baserat på avstånd till hemmet. Skoltaxi beviljas i enskilda fall då eleverna behöver extra stöd för att komma till skolan eller att eleverna bor växelvis hos vårdnadshavarna utan tillbörlig transportmöjlighet från ena vårdnadshavaren.

Genomförande av uppföljning 2019

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare. Underlaget är kompletterat med enkätsvar från rektorer som innehåller svar angående rektorernas upplevelse av kvaliteten på de privata utförarnas tjänster.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som Barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Västtrafik inkom med underlag inom tidsbegränsningen för granskningen gällande skoltaxi och skolskjuts buss.

I det inkomna materialet om skoltaxi anges det att Västtrafik inte har möjlighet att ta fram de uppgifter som efterfrågats i granskningen på den nivå som anges. Västtrafik har således inte inkommit med sådant underlag att det på ett tillfredsställande sätt går att avgöra huruvida tjänsterna levereras enligt avtal.

I de svar som inkommit från verksamheterna kring skoltaxi framgår det att det överlag fungerar, men att det finns tillfällen när det inte fungerar. Det handlar ofta om enskilda chaufförer. Detta rapporteras till Västtrafik genom deras synpunktshantering och hanteras där. En rektor lyfter att de som tar emot klagomål hos Västtrafik inte har lokalkännedom om Vänersborg vilket försvårar att få tillstånd en förändring.

Skolskjuts buss upplevs överlag att fungera bra och att turerna flyter på bra utifrån rektorernas utsagor. I det inskickade underlaget finns det information om vilka som kör för Vänersborgs kommun samt när dessa har genomgått nödvändiga utbildningar. Det framgår också när senaste utdraget ur belastningsregistret har gjorts. De rutiner som har skickats in lämnar lite att önska då de inte är aktuella för det företag som har skickat in underlaget. Det blir svårt att veta huruvida dokumenten är levande i hela organisationen när de kommer från tre olika bussföretag.

Bedömning är att Västtrafik inte uppfyller kraven i avtalet gällande uppföljning och insyn på grund av brister i det inskickade materialet. Dock är upplevelsen på skolorna att skolskjuts buss fungerar förhållandevis bra i utförandet.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2019/24.
- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Västtrafik

§ 99

Uppföljning av privata utförare 2019

SOC 2019/77

Beslut

Socialnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2019 samt överlämnar den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Socialförvaltningen har utifrån socialnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare.

Efter årets uppföljning har socialförvaltningen bedömt att åtgärder behöver vidtas gällande HSB Boservice följsamhet till avtal. Förvaltningen är tillfreds med hur verksamheten gällande Samhall AB bedrivs.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-09-11
- Rapport uppföljning av avtal med HSB Boservice
- Rapport uppföljning av avtal med Samhall

Sändlista

Kommunstyrelsen
Utredare Eva Grindén
Utvecklingsledare Jarmo Lahtinen

Handläggare
Eva Grindén Nolblad
eva.grindennolblad@vanersborg.se
0521-72 24 41

Mottagare
Socialnämnden

Uppföljning av privata utförare 2019

Förslag till beslut

Socialnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2019 samt överlämnar den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Socialförvaltningen har utifrån socialnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare.

Efter årets uppföljning har socialförvaltningen bedömt att åtgärder behöver vidtas gällande HSB Boservice följsamhet till avtal. Förvaltningen är tillfreds med hur verksamheten gällande Samhall AB bedrivs.

Beskrivning av ärendet

I enlighet med Kommunallagen 3 kap. 19 b § antog kommunfullmäktige 2015-06-17 ett program rörande privata utförare. För ny mandatperiod ska kommunfullmäktige anta nytt program rörande privata utförare.

Syftet med kommunfullmäktiges program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politisk, strategisk nivå för att där lägga fast grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Programmet ska vara vägledande för hur arbetet med att ge privata aktörer uppdrag att utföra kommunala angelägenheter ska genomföras och vad de ska innehålla.

I nuläget finns inget nytt program fastställt av kommunfullmäktige. Nämnderna ska efter att kommunfullmäktige antagit nytt program, upprätta en plan för uppföljning av privata utförare, vilken ska gälla för mandatperioden.

Socialförvaltningens uppföljning av privata utförare 2019 följer således tidigare program och uppföljningsplan.

Socialnämnden antog 2017-12-14 § 132 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal.
- Kontrollera för att förutse och upptäcka avvikelser.
- Ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete.
- Möjliggöra allmänhetens insyn.

I enlighet med planen har uppföljning skett gällande:

- HSB Boservice, hushållsnära tjänster i kvarteren Häggen, Syrenen och Lönnen
- Samhall AB, serviceinsatserna inköp och tvätt.

Den samlade bedömningen för HSB Boservice påvisar att de personer som erhåller hushållsnära tjänster via HSB Boservice överlag är nöjda med insatsernas utförande. Vid granskningen har framkommit att avtalet inte följs fullt ut när det gäller fakturerat belopp. Förvaltningen har plan för att uppmärksamma och samtala vidare med HSB kring detta.

En översyn av antal besökare i HSB:s matsal gjordes under våren 2019 och det var ingen av besökarna som hade beslut om matdistribution. Då kommunen finansierar en halvtid för att öppethålla matsalen gjordes bedömningen att det i det ekonomiska läget som råder så behöver avtalet sägas upp gällande finansiering av den personal som HSB anställt för uppdraget.

I juni 2019 har avtalet med HSB Boservice sagts upp av socialförvaltningen. Avtalet är uppsagt till 2019-12-31.

Förvaltningen har sedan hösten 2018 upphandlat serviceinsatserna inköp och tvätt och avser att under hösten 2019 även upphandla insatsen städ, vilket skulle ge en likställighet i kommunen avseende dessa tre serviceinsatser.

Samhall AB har sedan september 2018 utfört serviceinsatserna inköp och tvätt för vårdtagarna i hemtjänsten. En enkätundersökning gällande nöjdhet, trygghet och bemötande genomfördes våren 2019. Resultatet påvisade att vårdtagarna överlag var mycket nöjda eller ganska nöjda med insatsernas utförande som helhet. I övrigt är bedömningen att avtalet mellan socialnämnden och Samhall AB följs på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Underlag

- Uppföljning av avtal med HSB Boservice gällande hushållsnära tjänster i kvarteren Häggen, Syrenen och Lönnen
- Uppföljning av avtal med Samhall AB gällande serviceinsatserna inköp och tvätt

Karin Hallberg

Socialchef

Bilagor

- Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare
- Uppföljning av avtal med HSB Boservice gällande hushållsnära tjänster i kvarteren Häggen, Syrenen och Lönnen
- Uppföljning av avtal med Samhall AB gällande serviceinsatserna inköp och tvätt

Sändlista

Kommunstyrelsen
Karin Hallberg, socialchef
HSB hushållsnära tjänster
Samhall AB

2019-09-03

Dnr: SOC 2019/77

Handläggare
Jarmo Lahtinen
jarmo.lahtinen@vanersborg.se

Mottagare
Socialnämnden

Uppföljning av avtal med HSB Boservice gällande hushållsnära tjänster i kvarteren Häggen, Syrenen och Lönnen

Bakgrund till uppföljningen

Sedan april 1993 har socialnämnden och HSB haft ett avtal kring samarbete gällande Boservice, matservering och aktiviteter i kvarteret Häggen. År 2006 tillkom kvarteren Syrenen och Lönnen. Avtalet förlängs årsvis, med möjlighet till uppsägning senast sex månader före avtalstidens utgång. Med utgångspunkt i avtalet har utvärderingar, så kallade brukarenkäter genomförts med jämna mellanrum under åren. Den senaste utvärderingen genomfördes i december 2017.

Uppföljning och utvärdering

Avtalet syftar till att genom samverkan i ovan nämnda kvarter söka förverkliga ”Det goda grannskapet – en idé om gemenskap, samverkan och helhetssyn på boendet”. Samverkan ska ske genom kundval inom hemtjänstens ram gällande hushållsnära tjänster i form av städ, tvätt, inköp samt matdistribution.

Vid den senaste uppföljningen 2017 var det 16 personer som hade valt HSB som utförare av dessa hushållsnära tjänster. I enkäten som användes för utvärderingen besvarades 4 stycken frågor som berörde kundnöjdhet, bemötande, kvalitet på utförande samt hur väl hjälpen uppfyllt förväntningarna man hade på den. Resultatet påvisar en övervägande positiv syn på HSB:s utförande av dessa tjänster. Enkäten bifogas.

I övrigt gällande samverkan i avtalet träffas utsedd projektledare från kommunen både anställda och enhetschef från HSB kontinuerligt under året. Vid dessa tillfällen förs dialog kring aktuell situation, eventuella frågeställningar kring utförande, information som berör samverkan och i viss mån utbildning. Dessa möten uppskattas mycket av båda parter, och ligger till grund för ett fortsatt gott samarbete och utförande av dessa tjänster.

En översyn av antal besökare i HSB:s matsal gjordes våren 2019 och det var ingen av besökarna som hade beslut om matdistribution. Då kommunen finansierar en halvtid för att öppethålla matsalen gjordes bedömningen att det i det ekonomiska läget som råder så behöver avtalet sägas upp gällande finansiering av den personal som HSB anställt för uppdraget.

Vid granskningen har framkommit att avtalet inte följs fullt ut när det gäller fakturerat belopp. Förvaltningen har plan för att uppmärksamma och samtala vidare med HSB kring detta.

I juni 2019 har avtalet med HSB Boservice sagts upp av socialförvaltningen. Avtalet är uppsagt till 2019-12-31. Förvaltningen har sedan hösten 2018 upphandlat serviceinsatserna inköp och tvätt och avser att under hösten 2019 även upphandla insatsen städ, vilket skulle ge en likställighet i kommunen avseende dessa tre serviceinsatser.

Med anledning av detta har förvaltningen beslutat att inte genomföra den planerade enkätundersökning hösten 2019.

Slutsats

Med hänseende till gällande avtal mellan socialnämnden och HSB kan det konstateras att de personer som erhåller hushållsnära tjänster via HSB överlag är nöjda med insatsernas utförande. I övrigt är bedömningen att avtalet mellan socialnämnden och HSB inte följts på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Bilaga

Brukarenkät gällande HSB Boservice

Jarmo Lahtinen

Utvecklingsledare

2019-09-03 Dnr: SOC 2019/77

Handläggare
Jarmo Lahtinen
jarmo.lahtinen@vanersborg.se

Mottagare
Socialnämnden

Uppföljning av avtal med Samhall AB gällande serviceinsatserna inköp och tvätt

Bakgrund till uppföljningen

Sedan september 2018 har Socialförvaltningen och Samhall AB haft ett samarbete inom hemtjänstens verksamhet. Konkret innebär samarbetet att Samhall AB tagit över utförandet av de så kallade serviceinsatserna inköp och tvätt. Övertagandet av insatserna från Samhall AB:s sida har skett successivt, och sedan årsskiftet 2018/2019 har man tagit över utföraransvaret för samtliga hemtjänstgrupper.

I grunden finns ett avtal som löper från 2018-09-01 till 2020-08-31, med en möjlighet till 2 stycken förlängningar a` 1 år.

Syftet med byte av utförare har främst varit att göra det mer attraktivt att arbeta inom vård och omsorg genom att avlasta vårdpersonalen de nämnda arbetsuppgifterna. Insatserna utförs annars av ordinarie personal inom hemtjänsten och utgör en betydande del av alla insatser i verksamheten. Arbetsgivaren har i samband med att det blivit svårare att rekrytera utbildad personal, även sett det som nödvändigt att se över de arbetsuppgifter som vårdpersonalen praktiskt utför.

I och med avtalet kan vårdpersonalen nu ägna mer tid åt det de är utbildade till, själva omsorgsarbetet.

Uppföljning och utvärdering

Under våren 2019 genomfördes en första enkätundersökning som riktade sig till vårdtagare i kommunen med biståndsbeslut på insatserna inköp och/ eller tvätt. Enkätundersökningen skickades således ut till ca 230 stycken vårdtagare.

Enkäten innefattade tre frågor kring upplevd nöjdhet med insatserna överlag, känsla av trygghet gällande utförandet och personalens bemötande. Vårdtagarna gavs även möjlighet att lämna kommentarer.

Svarsfrekvensen var mellan 64 % till 74 %. Gällande inköp svarade 75 % av de tillfrågade att de var mycket nöjda/ ganska nöjda med utförandet i sin helhet. För tvätten ansåg ca 77 % av de tillfrågade att de var mycket nöjda/ ganska nöjda med utförandet i sin helhet.

Vårdtagarna har också lämnat ett flertal kommentarer kring utförandet. Bland annat har val av affär för inköp ifrågasatts. Gällande tvättinsatserna har en del kommentarer handlat om att Samhall AB kör tvätten till Karlstad, vilket man ansett inte vara så klokt ur miljösynpunkt.

Resultatet påvisar därmed en övervägande positiv syn på utförandet via Samhall AB av dessa tjänster. Enkäten bifogas.

I övrigt gällande samverkan i avtalet träffar verksamhetschef, utvecklingsledare från förvaltningen ansvariga på Samhall AB kontinuerligt under året. Vid dessa tillfällen förs dialog kring aktuell situation, eventuella frågeställningar kring utförande, information som berör samverkan och i viss mån utbildning. Dessa möten uppskattas mycket av båda parter och ligger till grund för ett fortsatt gott samarbete och utförande av dessa insatser.

Slutsats

Med hänseende till gällande avtal mellan socialnämnden och Samhall AB kan det konstateras att de personer som erhåller nämnda hemtjänstinsatser via Samhall AB överlag är nöjda med insatsernas utförande. I övrigt är bedömningen att avtalet mellan socialnämnden och Samhall AB följs på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Bilaga

Vårdtagarenkät gällande utförandet av serviceinsatserna inköp och tvätt

Jarmo Lahtinen

Utvecklingsledare

B N § 94 BN.2018.32

Plan och uppföljning av privata utförare

Beslut

Byggnadsnämnden godkänner återrapporteringen i upprättad tjänsteskrivelse, daterad 2019-09-02 samt överlämnar den till kommunstyrelsen för kännedom.

Byggnadsnämnden godkänner plan för uppföljning av privata utförare 2019-2021

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige har i juni 2015 upprättat ett ”program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare”. Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

För byggnadsnämndens del anlitas entreprenör i samband med tjänster rörande rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) där avtal finns med Norra Älvsborgssotaren.

Denna verksamhet följs årligen upp, dels via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna samt av byggnadsnämnden. Den senaste uppföljningen 2018 för Vänersborg uppvisar en verksamhet med goda resultat för genomförda åtgärder och realistiska mål för planerade åtgärder.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2019-09-02

Byggnadsnämndens plan 2019-2021 för uppföljning och kontroll av privata utförare

Årsuppföljning 2018 av rengöring och brandskyddskontroll, sammanställning

Bilagor

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2019-09-02

Sändlista

Kommunfullmäktige

§ 31

Plan 2020-2022 samt uppföljning 2018 av privata utförare

MHN 2018.1286

Beslut

1) Miljö- och hälsoskyddsnämndens plan för 2020-2022 är att
    a. inte nyttja privata utförare samt att
    b. årligen följa upp att privata utförare inte har nyttjats.

2) Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljning 2018 visar på att inga privata utförare har nyttjats.

Sammanfattning av ärendet

På grund av en förändring i kommunallagen antog kommunfullmäktige i juni 2015 ett program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2019-09-06

Sändlista

Kommunfullmäktige

§ 39

Uppföljning av privata utförare 2019

KUFRN 2019/10

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden godkänner årets uppföljning av privata utförare inom nämndens verksamhetsområde.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen ska omfatta granskning av graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda krav, mål och riktlinjer. Vidare ska den innehålla en utvärdering av levererad tjänst, kontroll av efterlevnad av uppdragsbeskrivningar, anbud och avtal i övrigt. Det ska göras en bedömning av huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser samt av om verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Baserat på gällande avtal har verksamheten hos privata utförare följts upp utifrån Kommunallagens 10 kap. 6-9 §§, kommunfullmäktiges program rörande privata utförare samt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan.

Årets granskning omfattar Folkets Hus, Brålandabadet, Sörgårdens Fritidsgård, Lyktans Fritidsgård, Samhall, Clean Quality i Sverige AB och Axelson Information.

Granskning har genomförts genom insamling av information samt genom möten.

Granskningen visar att de privata aktörer som kultur- och fritidsnämnden har avtal med till övervägande del följer lagar och regler samt gällande avtal med nämnden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2019-09-03

Sändlista

Kommunstyrelsen
De privata utförarna
Marie Jensen, ekonom

Vänersborgs kommun

Program rörande privata utförare

Antagen av Kommunfullmäktige 2019-09-18 § 102
412

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PROGRAMMETS OMFATTNING **1**

MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHETER **2**

NÄMNDERNAS ANSVAR **2**

AVTAL 2
ALLMÄNHETENS INSYN 3
UPPFÖLJNINGSPLANEN 4
UPPFÖLJNINGSBESLUTET 4

IMPLEMENTERING **5**

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Program för privata utförare	2015-06-17, § 100	KF 2019-09-18, § 102
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Kommunstyrelsen	Kommunjurist	2019-09-18	Tillsvidare
Dokumentinformation		**Diarienummer**	
Insyn, mål- och riktlinjer samt strategisk uppföljning och kontroll gällande privata utförare av kommunens angelägenheter		KS 2019/17	
Ämnesområde		**Intranät**	**Hemsida**
Styrning		☐	☒
Andra styrande dokument som omnämns			
Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)			

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet

Kravet på kontroll och uppföljning innebär att kommunerna och landstingen ska bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar sina privata utförare. I detta ligger inte bara att formulera tydliga krav i förfrågningsunderlag och avtal, utan även att reglera hur den konkreta uppföljningen ska ske (prop.2013/14:118 s. 49).

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredsställande och lagenliga kvaliteter till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Programmets omfattning

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn.

Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden – vård och omsorg, kultur och fritid, gator och park, fastighetsförvaltning, kommunikationer och infrastruktur med mera – som riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om hela verksamheten, exempelvis särskilt boende för äldre eller delar av en verksamhet,

exempelvis måltidsverksamhet eller städning i skolan. Programmet omfattar uppföljning av såväl privata som kommunala utförare rörande ovannämnda verksamheter.

Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer för verksamheter

Kommunfullmäktige ska i samband med varje ny mandatperiod fastställa mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa mål och riktlinjer ska i tillämpliga delar även omfatta utförare i kommunal regi.

Vänersborgs kommun har mål- och resursplanen som fastställs årligen av kommunfullmäktige och som stipulerar inriktningsmålen. Utifrån dessa har varje nämnd att fastställa förväntade resultat.

Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet.

Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredsställande och lagenlig kvalitet och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Nämndernas ansvar

Nämndernas ansvar i enlighet med detta program består av fyra delar:

1. Teckna avtal,
2. ge allmänheten insyn,
3. utarbeta och anta en uppföljningsplan,
4. genomföra uppföljning och fatta uppföljningsbeslut.

Dessa delar samt krav på återrapportering redogörs för nedan.

Avtal

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

Kraven som förevarande program berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till förevarande programs innehåll.

Privata utförare och dess underleverantörer ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynrätt och medverka vid kommunens uppföljning. Vidare ska privata utförare säkerställa att deras eventuella underleverantörer har samma ålägganden gentemot kommunen som de själva har.

Varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utfö-

rare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Av 10 kap. 9 § kommunallagen kan utläsas att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Kraven på insyn, uppföljning med mera som läggs fast i förevarande program, kan svårligen få genomslag på gällande avtalsrelationer, där villkoren redan är reglerade och avtalen löper på flera år. Kommunen ska verka för att parterna i samförstånd vid lämpligt tillfälle under löpande avtalsperiod ska redigera befintliga avtal och anpassa dessa efter fastställda krav.

Återrapportering

Avtalen som tecknas med privata utförare, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen årligen i november månad.

Allmänhetens insyn

Nämnder ska genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det ska i avtalen skrivas in att utföraren ska lämna information som kommunen begär. Utförarens skyldighet att lämna uppgifter begränsas till att omfatta sådana uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning – lämnad information ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet samt den verksamhet som uppdras; det ska inte ställas högre krav än vad som är rimligt. Information kan begäras in om exempelvis verksamheten, kvalitet, avvikelser, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet och årsredovisning. Det bör noteras att begärda och inlämnade handlingar av utföraren är allmänna handlingar som kan vara offentliga.

Ovanstående avser även kommunala företag som på nyss nämnda sätt ska ge allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare.

Kommunens informationsskyldighet framgår av 8 kap. 18 § kommunallagen som stadgar att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Nämnderna ansvarar att informationsskyldigheten uppfylls via information på kommunens hemsida. Information ska finnas om den egna verksamheten och om privata utförares verksamheter som finns inom kommunen.

Uppföljningsplanen

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program -varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och ut-

värderas. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras.

Planen ska innehålla följande:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- en beskrivning av vad som ska följas upp,
- en beskrivning av vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- information om vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- en redogörelse för särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),
- en tidplan samt,
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Återrapportering

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet.

Uppföljningsbeslutet

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Återrapportering

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Implementering

Efterlevnaden säkras löpande genom intern kontroll som varje nämnd ansvarar för samt med kommunstyrelsens uppsiktsplikt och revisorernas granskning.

I upphandlingsprocessen ska berörda delar inarbetas och beaktas.

§ 35

Nämndernas uppföljningsbeslut rörande privata utförare 2020

KS 2020/17

Beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger att varje nämnd årligen ska fatta ett uppföljningsbeslut där verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas.

Samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Levererade tjänster har generellt sett följts upp och bedömningar har gjorts huruvida verksamhet bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt. Barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har i sina beslut lyft såväl positiva som negativa aspekter av vissa ingångna avtal. Dessa nämnder har även redovisat att avtal med privata aktörer sagts upp efter missnöje med levererade tjänster.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-09
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2020-09-23, § 63
- Byggnadsnämndens beslut 2020-09-22, § 86
- Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2020-09-17, § 65
- Socialnämndens beslut 2020-08-27, § 69
- Barn- och utbildningsnämndens beslut 2020-10-12, § 66
- Kultur- och fritidsnämndens beslut 2020-09-18, § 40
- Överförmyndarnämndens beslut 2020-09-15, § 28
- Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare 2019

2021-02-24 Dnr: KS 2020/17

Handläggare
Maja Smochina
maja.smochina@vanersborg.se
0521-722427

Mottagare
Kommunstyrelsen

Nämndernas uppföljningsbeslut rörande privata utförare 2020

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger att varje nämnd årligen ska fatta ett uppföljningsbeslut där verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas.

Samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Levererade tjänster har generellt sett följts upp och bedömningar har gjorts huruvida verksamhet bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt. Barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har i sina beslut lyft såväl positiva som negativa aspekter av vissa ingångna avtal. Dessa nämnder har även redovisat att avtal med privata aktörer sagts upp efter missnöje med levererade tjänster.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige har antagit ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare, 2019-09-18, § 122 (kommunfullmäktiges program avseende privata utförare). I enlighet med detta har varje nämnd, med kommunfullmäktiges program avseende privata utförare som grund, utarbetat och antagit en uppföljningsplan. Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare anger även att varje nämnd årligen, med utgångspunkt i den egna uppföljningsplanen, ska fatta ett uppföljningsbeslut där varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare följs upp och utvärderas. Nämnderna har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen.

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Kommunstyrelseförvaltningen kan konstatera att samtliga nämnder har redovisat sina uppföljningsbeslut till kommunstyrelsen, där måluppfyllelse enligt ingångna avtal överlag framgår. Av nämnda beslut framgår även att levererade tjänster generellt sett har följts upp och att bedömningar gjorts huruvida verksamheten bedrivits på ett för medborgarna tillfredsställande sätt. Barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har i sina beslut lyft såväl positiva som negativa aspekter av vissa ingångna avtal. Dessa nämnder har även redovisat att avtal med privata aktörer sagts upp efter missnöje med levererade tjänster.

Beredning

Ärendet har beretts vid berörda förvaltningar och av jurist vid kommunstyrelseförvaltningen.

Pernilla Bertilsson

Chef, Juridik- och säkerhetsavdelningen

Bilagor

Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Byggnadsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Samhällsbyggnadsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Socialnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Barn- och utbildningsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Kultur- och fritidsnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Överförmyndarnämndens uppföljningsbeslut avseende privata utförare

Kommunfullmäktiges program avseende privata utförare

Sändlista

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Byggnadsnämnden
Samhällsbyggnadsnämnden
Socialnämnden
Barn- och utbildningsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Överförmyndarnämnden

§ 66

Uppföljning av privata utförare 2020

BUTN 2020/109

Beslut

- Barn- och utbildningsnämnden noterar uppföljningar av privata utförare och översänder dokumenten till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare 11 § och 5 kap 3§ i kommunallagen (2017:725) ska varje nämnd ansvara för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svara för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Barn- och utbildningsnämnden antog 16 september 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i september. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Bifogat till uppföljningen 2020 finns bedömningar och förslag till beslut gällande de fyra privata utförare som nämnden ansvarar för att följa upp. De är Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality och Västtrafik.

Det som framkommit i uppföljningen är att simundervisningen på både Vattenpalatset och Brålandabadet genomförs i enlighet med de krav som ställs i avtalen. Det underlag som Västtrafik skickat in kan inte anses vara tillräckligt för att säkerställa insyn och god kvalitet i arbetet, då det består av helt andra uppgifter än de som efterfrågats. Angående städet finns det ett mycket stort missnöje på skolorna som kvarstått efter flera påpekanden. Det underlag som skickats in från Clean Quality kan inte heller sägas vara i enlighet med avtalet. Avtalet med Clean Qulity avslutas vid årsskiftet 20/21.

Beslutsunderlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2020-09-14
- Bedömning gällande Brålandabadet
- Bedömning gällande Vattenpalatset
- Bedömning gällande Clean Quality
- Bedömning gällande Västtrafik

Sändlista

Kommunstyrelsen
Privata utförare (Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality, Västtrafik)
Ekonom BoU
Utredare BoU

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se,
maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Uppföljning av privata utförare 2020

Förslag till beslut

- Barn- och utbildningsnämnden noterar uppföljningar av privata utförare och översänder dokumenten till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Barn- och utbildningsförvaltningen har utifrån barn- och utbildningsnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare 11 § och 5 kap 3§ i kommunallagen (2017:725) ska varje nämnd ansvara för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svara för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Barn- och utbildningsnämnden antog 16 september 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i september. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Bifogat till uppföljningen 2020 finns bedömningar och förslag till beslut gällande de fyra privata utförare som nämnden ansvarar för att följa upp. De är Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality och Västtrafik.

Det som framkommit i uppföljningen är att simundervisningen på både Vattenpalatset och Brålandabadet genomförs i enlighet med de krav som ställs i avtalen. Det underlag som Västtrafik skickat in kan inte anses vara tillräckligt för att säkerställa insyn och god kvalitet i arbetet, då det består av helt andra uppgifter än de som efterfrågats. Angående städet finns det ett mycket stort missnöje på skolorna som kvarstått efter flera

påpekanden. Det underlag som skickats in från Clean Quality kan inte heller sägas vara i enlighet med avtalet. Avtalet med Clean Qulity avslutas vid årsskiftet 20/21.

Beredning

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalet mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan rörande privata utförare, dnr 2019/24.
- Inskickat underlag från privata utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Bilagor

1. Bedömning gällande Brålandabadet
2. Bedömning gällande Vattenpalatset
3. Bedömning gällande Clean Quality
4. Bedömning gällande Västtrafik

Sändlista

Kommunstyrelsen
Privata utförare (Brålandabadet, Vattenpalatset, Clean Quality, Västtrafik)

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Brålandabadet

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2020

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Brålandabadet har inkommit med alla handlingar innan sista inlämningsdatum. De inskickade handlingarna är korrekta och stämmer med vad barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat. I underlaget beskriver Brålandabadet hur man säkerställer att alla barn får till sig simundervisningen på bästa sätt. I fråga om antal elever i undervisningsgruppen beskriver Brålandabadet att det är max 10 elever per två simlärare och i de fall det är fler än 10 elever så tar man in en extra simlärare. Bedömningen är att Brålandabadet utför uppdraget enligt avtal.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2015/22.
- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Brålandabadet

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Vattenpalatset

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2020

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Vattenpalatset har inte inkommit med alla handlingar innan sista inlämningsdatum, men har återkopplat detta på telefon med handläggare. De inskickade handlingarna är korrekta och stämmer med vad barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat med undantag för antalet barn i undervisningsgrupperna. Dock så beskrivs det på ett tillfredställande sätt hur man sätter samman gruppen samt hur man följer upp varje enskilt barns simkunnighet. Bedömningen är att Vattenpalatset utför uppdraget enligt avtal.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2015/22.
- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Vattenpalatset

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore@vanersborg.se, maria.andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Clean Quality

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Genomförande av uppföljning 2020

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som Barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Clean Quality har inkommit med de efterfrågade handlingar inom den sagda tiden. Registerutdrag från belastningsregister har inkommit tillsammans med scheman för städningen. Egenkontrollprotokoll har inkommit för alla efterfrågade förskolor och skolor förutom en. Dock så saknas delar av den efterfrågade egenkontrollen gällande klädsel samt allergistäd.

Bedömning är att Clean Quality inte uppfyller kraven i avtalet gällande uppföljning och insyn på grund av brister i det inskickade materialet.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2019/24.

- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Clean Quality

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
karin.bore @vanersborg.se, maria.
andersson04@vanersborg.se
72 10 84, 72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Bedömning gällande Västtrafik

Bakgrund till uppföljningen

I 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725, KL) står det att Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Barn- och utbildningsnämnden antog 14 oktober 2019 en uppföljningsplan för de privata utförare som finns inom nämndens verksamhetsområde. I planen beskrivs hur uppföljningsarbetet ska ske samt att återrapportering till nämnden och beslut utifrån uppföljning ska ske under nämndsammanträde i juni. Återrapporteringen 2020 sker i oktober och barn- och utbildningsnämnden fattar beslut utifrån uppföljningen vid nämndssammanträdet i oktober.

Västtrafik har i årets granskning blivit ombedda att inkomma med material gällande skolskjuts buss. Materialet som efterfrågats är beskrivning av hur säkerhets- och utrymningsövning genomförs och initieras vid varje läsårs start samt hur aktören informerar om driftstörningar till berörda parter.

Genomförande av uppföljning 2020

Barn- och utbildningsförvaltningen har skickat ut brev till de privata utförare som utför arbetsuppgifter inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Det underlag som har efterfrågats från varje privat utförare är specificerat i barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare.

Bedömningarna är gjorda utifrån om underlaget innehåller det som barn- och utbildningsförvaltningen efterfrågat och om de privata utförarna lever upp till kvaliteten som avtalen mellan kommunen och de privata utförarna fastslår.

Resultat och slutsats av uppföljningen

Västtrafik inkom ej med underlag inom tidsbegränsningen för granskningen.

Utifrån det inkomna underlaget går det inte att utläsa svar på de ställda frågorna till den privata utföraren. Materialet som inkommit hanterar istället arbetsmiljö, kränkningar samt inventering av förare.

Bedömning är att Västtrafik inte uppfyller kraven i avtalet gällande uppföljning och insyn på grund av brister i det inskickade materialet.

Underlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljningsplan gällande privata utförare, dnr 2019/24.
- Inskickade handlingar från privat utförare

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen
Västtrafik

B N § 86 BN.2018.32

Uppföljning och rapportering av privata utförare för 2019

Beslut

Byggnadsnämnden godkänner återrapporteringen i upprättad tjänsteskrivelse, daterad 2020-09-10 samt överlämnar den till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige har i juni 2015 upprättat ett ”program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare”.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

För byggnadsnämndens del anlitas entreprenör i samband med tjänster rörande rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) där avtal finns med Norra Älvsborgssotaren.

Denna verksamhet följs årligen upp, dels via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna samt av byggnadsnämnden. Den senaste uppföljningen 2019 för Vänersborg uppvisar en verksamhet med goda resultat för genomförda åtgärder och realistiska mål för planerade åtgärder.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-09-10
Byggnadsnämndens plan 2019-2021 för uppföljning och kontroll av privata utförare
Årsuppföljning 2019 av rengöring och brandskyddskontroll, sammanställning

Bilagor

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-09-10

Sändlista

Kommunstyrelsen

Vänersborgs kommun
Byggnadsnämnden

TJÄNSTESKRIVELSE 1(2)

2020-09-10 Dnr: BN 2018.32

Handläggare
Charlotte Senneby
Charlotte.senneby@vanersborg.se
0521-72 14 04

Mottagare
Byggnadsnämnden

Uppföljning och återrapportering gällande anlitande av privat utförare 2019

Förslag till beslut

Byggnadsnämnden godkänner återrapporteringen i upprättad tjänsteskrivelse, daterad 2020-09-10 samt överlämnar den till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige har i juni 2015 upprättat ett ”program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare”.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

För byggnadsnämndens del anlitas entreprenör i samband med tjänster rörande rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) där avtal finns med Norra Älvsborgssotaren.

Denna verksamhet följs årligen upp, dels via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna samt av byggnadsnämnden. Den senaste uppföljningen 2019 för Vänersborg uppvisar en verksamhet med goda resultat för genomförda åtgärder och realistiska mål för planerade åtgärder.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Efter en upphandling om tjänster inom sotningsväsendet våren 2017 tilldelade byggnadsnämnden kontrakt till Norra Älvsborgssotaren under förutsättning att kommunfullmäktige godkände föreslagen taxa.

Tillhör nämndsbeslut 2020-09-22 B N § 86 BN.2018.32

Kommunfullmäktige godkände taxan i december 2017. Därefter slöts avtal med entreprenören i januari 2018. Avtalet gäller i tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år.

Därefter har avtalet förlängts till och med 2024-01-31.

Genom avtalet förbinder sig entreprenören att utföra all rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och kommunens sotningsfrister. Undantaget de fall då kommunen medgett fastighetsägare att själv utföra eller låta någon annan utföra sotning på den egna fastigheten. På anläggningar med sådana medgivanden dock brandskyddskontroll genomföras.

Uppföljning
Varje år genomför Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsammans med länsstyrelserna en uppföljning över kommunernas arbete enligt LSO. Uppgiftslämnare är Vänersborgs kommuns byggnadsförvaltning med bistånd från Älvsborgssotaren.

Uppföljningen fokuserar främst på de preciserade skyldigheterna kommunerna har enligt lagen. Sammanställningen av kommunernas svar medför att länsstyrelserna och MSB får en nationell bild över hur kommunerna genomför de preciserade skyldigheterna.

Årsuppföljningen är ett av flera underlag som Länsstyrelsen använder sig av i sin tillsyn över kommunerna.

Den senaste uppföljningen 2018 för Vänersborg visar på en verksamhet i balans utifrån såväl lagstadgade frister för brandskyddskontroll som för kommunens rengöringsfrister. Verksamheten uppvisar goda resultat för genomförda åtgärder och realistiska mål för planerade åtgärder.

Tillhör nämndsbeslut 2020-09-22 B N § 86 BN.2018.32

Underlag

Byggnadsnämndens plan 2019-2021 för uppföljning och kontroll av privata utförare

Årsuppföljning 2019 av rengöring och brandskyddskontroll, sammanställning, BN 2017.30

Miljö- och byggnadsförvaltningen

Mikael Reinhardt
Förvaltningschef

Sändlista

Tillhör nämndsbeslut 2020-09-22 B N § 86 BN.2018.32

§ 63

Plan och uppföljning av privata utförare 2019 2018.1286

MHN 2018.1286

Beslut

1) Miljö- och hälsoskyddsnämndens plan för 2021-2023 är att
   a. inte nyttja privata utförare samt att
   b. årligen följa upp att privata utförare inte har nyttjats.
2) Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppföljning 2019 visar på att inga privata utförare har nyttjats.

Sammanfattning av ärendet

På grund av en förändring i kommunallagen antog kommunfullmäktige i juni 2015 ett program rörande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Programmet anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs av privata utförare.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-09-11

Sändlista

Kommunstyrelsen

Signature reference: b498dc92-eb52-40e8-8f89-8b10f68df452

§ 40

Uppföljning privata utförare 2020

KUFRN 2020/46

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden godkänner årets uppföljning av privata utförare inom nämndens verksamhetsområde.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen ska omfatta granskning av graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda krav, mål och riktlinjer. Vidare ska den innehålla en utvärdering av levererad tjänst, kontroll av efterlevnad av uppdragsbeskrivningar, anbud och avtal i övrigt. Det ska göras en bedömning av huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser samt av om verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Baserat på gällande avtal har verksamheten hos privata utförare följts upp utifrån Kommunallagens 10 kap. 6-9 §§, kommunfullmäktiges program rörande privata utförare samt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan.

Årets granskning omfattar Folkets Hus, Brålandabadet, Sörgårdens Fritidsgård, Lyktans Fritidsgård, Samhall och Clean Quality i Sverige AB.

Granskning har genomförts genom insamling av information samt genom möten.

Granskningen visar att de privata aktörer som kultur- och fritidsnämnden har avtal med gällande fritidsgårdsverksamhet, badverksamhet samt teaterdrift och evenemangsverksamhet, följer lagar och regler samt gällande avtal med nämnden.

Utförare av lokalvård bedöms inte uppfylla avtalade kriterier främst vad gäller kvalitet på utförda tjänster. Dessa avtal har sagts upp under 2020.

Den pågående Coronapandemin har påverkat alla aktörers möjligheter att till fullo uppfylla de mål och ambitioner som finns för verksamheterna.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2020-09-09

Sändlista

Kommunstyrelsen
Marie Jensen
De privata utförarna

2020-09-09 Dnr: KUFRN 2020/46

Handläggare
Marie Jensen
marie.jensen@vanersborg.se
0521-72 14 41

Mottagare
Kultur- och fritidsnämnden

Uppföljning privata utförare 2020

Förslag till beslut

Kultur- och fritidsnämnden godkänner årets uppföljning av privata utförare inom nämndens verksamhetsområde.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan avseende privata utförare ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen ska omfatta granskning av graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda krav, mål och riktlinjer. Vidare ska den innehålla en utvärdering av levererad tjänst, kontroll av efterlevnad av uppdragsbeskrivningar, anbud och avtal i övrigt. Det ska göras en bedömning av huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser samt av om verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

Baserat på gällande avtal har verksamheten hos privata utförare följts upp utifrån Kommunallagens 10 kap. 6-9 §§, kommunfullmäktiges program rörande privata utförare samt kultur- och fritidsnämndens uppföljningsplan.

Årets granskning omfattar Folkets Hus, Brålandabadet, Sörgårdens Fritidsgård, Lyktans Fritidsgård, Samhall och Clean Quality i Sverige AB.

Granskning har genomförts genom insamling av information samt genom möten.

Granskningen visar att de privata aktörer som kultur- och fritidsnämnden har avtal med gällande fritidsgårdsverksamhet, badverksamhet samt teaterdrift och evenemangsverksamhet, följer lagar och regler samt gällande avtal med nämnden.

Utförare av lokalvård bedöms inte uppfylla avtalade kriterier främst vad gäller kvalitet på utförda tjänster. Dessa avtal har sagts upp under 2020.

Den pågående Coronapandemin har påverkat alla aktörers möjligheter att till fullo uppfylla de mål och ambitioner som finns för verksamheterna.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Folkets Hus

Folkets Hus Vänersborg har till och med den 31 mars 2020 avtal med kultur- och fritidsnämnden Vänersborgs kommun avseende teaterdrift och evenemangsverksamhet i Folkets Hus.

Det material som efterfrågats och som inkommit motsvarar de krav som ställs i avtalet. Uppföljningsmöte genomfördes i maj. Den samlade bedömningen är att verksamheten utförs på ett tillfredställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet. Ett arbete pågår med att åtgärda arbetsmiljöbrister vad gäller inlastning av utrustning samt riktning/byte av frontljus. Kultur- och fritidsförvaltningen håller löpande kontakt med utföraren angående denna åtgärd som av olika anledningar har försenats. Utföraren bedömer att detta påverkar verksamheten negativt då avsaknad av fullgoda förhållanden ger minskade bokningar från större och turnerande arrangörer.

Coronapandemin har påverkat utförarens verksamhet mycket negativt, en övervägande del av årets bokningar har ställts in. I början av året såg man en mycket positiv utveckling avseende nivån på antalet bokningar, men under april hade i stort sett allt avbokats. Restaurangverksamheten som hade en positiv utveckling under 2019, har också påverkats i mycket hög omfattning. En stor del av personalen har permitterats alternativt varslats om uppsägning. Tidsbegränsade anställningar har avslutats i förtid. Utföraren har vidtagit åtgärder för att minimera de ekonomiska effekterna av pandemin och fokuserar på att arbeta med organisationseffektiviseringar för att så långt det är möjligt, fortsätta arbeta enligt avtal med kommunen.

Brålandabadet

Anneli Andersson har till och med den 30 september 2021 avtal med Kultur- och Fritidsnämnden Vänersborgs kommun avseende drift av Brålandabadet.

Det material som efterfrågats och som inkommit motsvarar de krav som ställs i avtalet. Den samlade bedömningen är att verksamheten utförs på ett tillfredställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Sörgården Brålanda Fritidsgård

Sörgården Brålanda Fritidsgård har avtal med kultur- och fritidsnämnden Vänersborgs kommun avseende drift av fritidsgårdsverksamhet för barn och ungdomar till och med den 31 december 2020.

Mot bakgrund av inlämnat material och övrig kontakt med fritidsgården görs bedömningen att Sörgården i allt väsentligt bedriver en verksamhet i enlighet med gällande lagar och regler och enligt avtal med kommunen. Fritidsgården har lång erfarenhet av att driva fritidsgårdsverksamhet och är etablerad i upptagningsområdet. På grund av Coronapandemin har fritidsgården haft minskade öppettider under våren samt inte kunnat genomföra all planerad verksamhet. Sörgården har haft en dialog med förvaltningen gällande detta och bedömningen är att utföraren gör vad som är möjligt för att uppfylla avtalets intentioner.

Lyktans Fritidsgård

Salemkyrkan Vargön har avtal med kultur- och fritidsnämnden Vänersborgs kommun att som privat utförare bedriva fritidsgårdsverksamhet vid ungdomsgården Lyktan i Vargön.

Mot bakgrund av inlämnade dokument bedöms fritidsgården Lyktan bedriva en verksamhet i enlighet med gällande lagar och regler och till övervägande del enligt avtal med kommunen. Verksamheten har påverkats av Coronapandemin och så långt det är möjligt har man försökt att anpassa verksamheten till rådande läge. Bedömningen är att utföraren gör vad som är möjligt för att uppfylla avtalets intentioner.

Övriga

Samhall

Entreprenören har haft avtal med kultur- och fritidsnämnden Vänersborgs kommun sedan 2011 om utförande av lokalvård. Avtalet omfattar lokalvård i Ungdomshusets lokaler samt Hjälpande Händers lokal. Tjänsterna har utförts i enlighet med gällande avtal, dock är verksamheten inte nöjd med kvalitet på utförda tjänster. Under 2020 har avtalet sagts upp. Arbete pågår vad gäller ersättare.

Clean Quality i Sverige AB

Entreprenören har sedan 2019 haft avtal med kultur- och fritidsnämnden Vänersborgs kommun om lokalvård i huvudbiblioteket samt biblioteksfilialer i Brålanda och Frändefors. Upphandling av lokalvården gjordes av barn- och utbildningsförvaltningen och leverantören har skött lokalvård även inom denna förvaltning.

Verksamheten har inte varit nöjd med utförda tjänster. Egen personal har vid upprepade tillfällen lagt ner omfattande del av arbetstid på att fylla på förbrukningsmaterial, sökt kontaktpersoner, haft möten med leverantören samt och anmält avvikelser i leverantörens kundportal. Verksamheten upplever inte att betydande förbättringar skett. Verksamheten inom barn- och utbildningsförvaltningen upplever liknande brister i utförda tjänster. Under 2020 har avtalet med utföraren sagts upp och arbete pågår för att hitta ersättare.

Håkan Alfredsson

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen, de privata utförarna, Marie Jensen

§ 65

Uppföljning och återrapportering avseende avtal med privata utförare

SBN 2019/334

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden noterar informationen i upprättat rapport och översänder den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Program rörande privata utförare enligt kommunfullmäktiges beslut 2019-09-18 anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för invånarna utförs av privata utförare.
För samhällsbyggnadsnämndens del anlitas den slags entreprenör i samband med tjänster rörande snöröjning, halkbekämpning, slamsugning, parkeringsövervakning, asfaltläggning samt för hämtning av hushållsavfall på landsbygden. I stort sett har utförandet av dessa tjänster fungerat bra och endast resulterat i ett fåtal påpekanden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022

Sändlista

Kommunstyrelsen
Förvaltningschef
Enhetschef renhållning
Enhetschef gatuenheten
Enhetschef fastighet och service
Trafikingenjör
Gatuchef
Verksamhet fastighet och service

SBN 2019/334
2019.3244
2019-11-20

Vänersborgs kommun

Samhällsbyggnads-nämndens plan för upp-följning av privata utfö-rare 2019-2022

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PLANENS OMFATTNING **1**

VID ANLITANDE AV PRIVAT UTFÖRARE **2**

AVTALSSKRIVNING 2

UPPFÖLJNING **3**

UPPFÖLJNING TILL UTFÖRARE 3
UPPFÖLJNING TILL NÄMND OCH KOMMUNSTYRELSE 3

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Samhällsbyggnadsnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2019-2022	2015-01-29 § 187	Samhällsbyggnadsnämnden
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Samhällsbyggnadsförvaltningen	Förvaltningschef	2019-11-14 §	2019-11-14 – 2022-12-31

Dokumentinformation	**Diarienummer**
Plan för uppföljning rörande de privata utförare som anlitats för att ha hand om vård av kommunala angelägenheter inom samhällbyggnadsförvaltningens verksamhetsområde	SBN 2015/19 SBN 2019/334

Ämnesområde	**Intranät**	**Hemsida**
Styrande dokument	☒	☐

Andra styrande dokument som omnämns
Program för privata utförare (KS, 2019/17), Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Kommunfullmäktige har i september 2019 fattat beslut om ett sådant program (Program för privata utförare, Dnr KS 2019/17). I programmet uppdrogs åt nämnderna att besluta om en nämndspecifik plan för uppföljning och kontroll av privata utförare 2019-2022.

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredställande och lagenliga kvalitéer till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande (LOU, LUF) eller genom valfrihetssystem (LOV) samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Planens omfattning

Denna plan ska följas vid upphandling av alla tjänster av privata utförare inom Samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde, som tydligt riktar sig till, och rör medborgarna. Ju större allmänintresse och ju mer beroende invånarna är av verksamheten, ju större är kravet på uppföljning och kontroll samt att identifiera de risker som eventuellt kan finnas. I enlighet med Program rörande privata utförare (Dnr KS 2019/17) har i

denna plan undantagits upphandling av tjänst från privata utförare som endast säljer enstaka tjänster.

Nedan visas exempel på tjänster inom nämndens verksamhetsområde som utförs av privata utförare och som också i övrigt, utifrån ovanstående text, omfattas av denna plan:

- Snöröjning och halkbekämpning
- Asfaltläggning
- Sophämtning
- Slamsugning
- Parkeringsövervakning
- Utvändig fastighetsskötsel
- Om- och nybyggnation av kommunägda fastigheter

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet. Uppföljningsplanen är ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov kan komma att revideras.

Kommunen ska, i den mån det är möjligt, verka för att redan ingångna avtal i samförstånd anpassas till denna plan.

Vid anlitande av privat utförare

Avtalsskrivning

Samhällsbyggnadsnämnden ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter för Samhällsbyggnadsnämndens räkning. Avtalen ska från nämndens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

De krav som ställs i Programmet rörande privata utförare ska göras gällande i alla avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till programmets innehåll.

I samtliga anbudsunderlag och avtal ska anges att privata utförare och dess underleverantörer förpliktigas:

- att följa kommunens mål och riktlinjer
- ge kommunen rätt till insyn
- biträda kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten
- lämna den information som kommunen begär
- rapportera in nödvändiga uppgifter till kommunen, nationella register eller andra myndigheter

I förfrågningsunderlaget och avtalet ska också anges på vilket sätt kontroll av utförd tjänst kommer att ske samt hur uppföljningen återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten. Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen ska nämnden genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Uppföljning

I Programmet rörande privata utförare anges: ”*Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.*” (s.4).

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för uppföljning och kontroll inom nämnden verksamhetsområden och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

Uppföljning till utförare

När uppföljning ska ske

Vid uppdrag med kort utförandetid ska uppföljning göras i samband med utförande. Vid uppdrag med längre utförandetid ska uppföljning ske fortlöpande enligt beskrivning i avtalet. Om ingen särskild period finns angiven genomförs granskningen vid den tid som anses mest lämplig utifrån avtal och verksamhet, dock senast i september månad.

Hur uppföljningen ska ske

Uppföljningens genomförande beror på typ av avtalad tjänst. Det kan röra sig om avtalsuppföljning, måluppföljning eller individuell uppföljning. Men det kan och röra sig om exempelvis tillsyn och verksamhetsuppföljning. Hänsyn bör tas till eventuellt tidigare uppföljningar.

Former för hur uppföljningen ska återkopplas

Konstateras ingen avvikelse ska återkoppling till den privata utföraren ske så snart uppföljningen gjorts. Vid avvikelse ska kontakt omgående tas med utföraren så snart man konstaterat avvikelsen. Skriftlig återkoppling ska ske parallellt till utföraren varvid en åtgärdsplan ska tas fram.

Ansvarig för att uppföljning sker

Den ansvarige för att uppföljning sker till utföraren är verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person.

Uppföljning till nämnd och kommunstyrelse

När uppföljning ska ske

Återrapportering av uppföljningen ska ske till nämnd genom skriftligt uppföljningsbeslut i september varje år. Varje ansvarig verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person ska lämna skriftliga kommentarer i enlighet med nedanstående. Förvaltningschef, eller av denne, utsedd person lämnar över ett sammanställt uppföljningsbeslut till nämnd i september. Uppföljningsbeslutet ska redovisas till kommunstyrelsen i november varje år.

Hur uppföljningen ska formuleras

Uppföljningen till nämnden ska innefatta:

- Kommentar om respektive privata utförare
- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtalen fastställda mål och riktlinjer
- Utvärdering av levererad tjänst
- Efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden, anbudshandlingar och avtal i övrigt
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser
- Bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig
- Bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt

Uppföljningen ska sammanställas med en samlad bedömning utifrån ovanstående punkter där eventuella avvikelser samt redogörelse för åtgärdsplan tydligt framgår.

Former för hur uppföljningen ska återkopplas

Uppföljningar, utvärderingar och övrig information rörande privata utförare som ska lämnas till nämnd sker genom dokumentation i Evolution. Årligen läggs en bevakning i ärendesystemet för att i god tid kunna göra uppföljningen. Särskilda granskningsområden under året kan förekomma och baseras då på ett samlat resultat från tidigare uppföljningar.

Ansvarig för att uppföljning sker

Den ansvarige för att uppföljning sker är verksamhetschef, eller av denne, annan utsedd person. Ett samlat uppföljningsbeslut sammanställs av förvaltningschef, eller av denne, utsedd person, som lämnar över uppföljningen till nämnd och vidare kommunstyrelsen.

Vänersborgs kommun
Samhällsbyggnadsnämnden

TJÄNSTESKRIVELSE

2020-08-19

Dnr: SBN 2019/334

Handläggare
Lars Jensen
lars.jensen@vanersborg.se
0521-72 12 53

Björn Magnusson
bjorn.magnusson@vanersborg.se

Gunnar Lundberg
Gunnar.lundberg@vanersborg.se

Mattias Paulsson
Mattias.paulsson@vanersborg.se

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Uppföljning och återrapportering avseende avtal med privata utförare

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden noterar informationen i upprättat rapport och översänder den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Program rörande privata utförare enligt kommunfullmäktiges beslut 2019-09-18 anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal efterlevs och tjänster utförs i enlighet med vad som i avtal angivits och i övrigt överenskommits om, i de förekommande fall där tjänster av särskilt intresse för invånarna utförs av privata utförare. För samhällsbyggnadsnämndens del anlitas den slags entreprenör i samband med tjänster rörande snöröjning, halkbekämpning, slamsugning, parkeringsövervakning, asfaltläggning samt för hämtning av hushållsavfall på landsbygden. I stort sett har utförandet av dessa tjänster fungerat bra och endast resulterat i ett fåtal påpekanden.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktiges program anger att respektive nämnd årligen ska följa upp att avtal utförda av privata utförare efterlevs och tjänster av särskilt intresse för allmänheten utförs i enlighet med vad som överenskommits. Vare sig program, lag eller förarbeten anger vilka tjänster som bedöms vara av särskilt intresse för invånarna. Bedömningen från förvaltningen är att ovan nämnda tjänster skulle kunna vara av särskilt intresse för invånarna varvid fokus lagts på denna typ av verksamhet, utförd av upphandlade privata entreprenörer.

Gatuenheten har avtal med Centralen, Trestads gräv Traktorcentralen och Nils Brobergs gräv vid snöröjning och halkbekämpning. Förvaltningen har anlitat
25 entreprenörer för skötsel av snödistrikt och med dem haft uppstartsmöte i slutet av oktober varje år.
Innan utkallning av våra entreprenörer för snöröjning och halkbekämpning mäts snödjup via så kallade vägpuckar och väderprognoser granskas via vår väderapplikation samt visuell, fysisk granskning av vägsträckor görs av Gatuenhetens beredskap.

Vid bedömning av att snöröjning eller halkbekämpning behövs meddelas entreprenörer in via en telefontjänst. Där registreras tidpunkt för utkallning.
Entreprenörerna är skyldiga att använda sig av gatuenhetens GPS Mowic där tid och vägsträcka registreras. Detta kan också jämföras med telefonmeddelandet för utkallningen.
Innan betalning sker till entreprenör granskas entreprenörens följesedel med GPS Mowics körsträckor och tider.
Gatuenheten kan på grund av de hjälpmedel som används vara trygg i att uppdraget utförs på ett sådant sätt som avtalet avser samt att kontroll av betalning kan ske på ett så säkert sätt som möjligt. Gällande avtal är från 2017-07-24 till 2019-06-02 med möjlighet till förlängning 1+1 år.

Gatuenheten har avtal med Ragnsells AB för slamsugning av dagvattenbrunnar. Gatuenheten har 4 000 brunnar och är uppdelade områdesvis på sådant sätt att varje enskild brunn sugs vartannat år. Entreprenören tillhandahåller Collector Art Gis, en karta, från kommunen där brunnarna är utmärkta.
Entreprenören markerar i programmet när de är vid varje brunn. De gör en extra notering om en bil är i vägen eller om brunnen är skadad.
Sugning sker mellan 1 maj och 30 juni efter att isgrusupptagningen är klar.
Innan betalning sker till entreprenör granskas entreprenörens markeringar i Collector Art Gis.
Gatuenheten kan på grund av kartprogrammet och entreprenörens markeringar i det samma, samt att stickkontroller av brunnar görs av Gatuenheten, känna sig trygg i att uppdraget utförs på ett sådant sätt som avtalet avser. Betalning kan ske på ett så säkert sätt som möjligt eftersom det är fast pris per brunn. Gällande avtal är från 2018-04-01 till 2020-04-01 med möjlighet till förlängning 1+1.

Gatuenheten har parkeringsövervakning som utförs av Avarn Security AB som är upphandlade tillsammans med övriga bevakningstjänster i kommunen i SKL kommentusavtal. Avtalet gäller 2018-03-31 – 2020-11-06 och en ny upphandling pågår. Det är en heltidstjänst som avtalats och arbetet sker dagtid på vardagar samt en helg i månaden även om avsteg sker från detta efter överenskommelse. Debitering sker med en fast månadskostnad och uppdraget omfattar hela kommunen men fokus ligger på centrala Vänersborg. Trafikingenjörerna har daglig kontakt med parkeringsvakten och möjligheten finns att via GPS i programmet Octavius som används för parkerings-övervakningen följa parkeringsvaktens rutt och tider. Utförd tjänst sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Kretslopp och Vatten använder Ragnsells AB som entreprenör för hämtning av hushålls-avfall på landsbygden i Vänersborgs Kommun, sådan områden är Brålanda, Frändefors, V Tunhem, Vänersnäs, Väne-Ryr, mm. Kretslopp och Vatten har årligen två avstämningsmöten med entreprenören där vi går igenom de förpliktelser de har enligt uppdrag som är föreskrivna i förfrågningsunderlaget eller avtalet. Avseende de åtagande som gäller tömning av kärl sker rättelse direkt (inom 2-3 dagar), om något kärl av misstag inte tömts. Meddelande om missade tömningar sker oftast direkt via telefon och kan även ske via mejl. Betalning av tjänst till Ragnsells sker efter att vi har skickar ut en s.k. entreprenörsavräkning på vilka kunder som de har tömt hos, därefter skickas faktura till oss en gång/månad. Avtalet gäller under tiden 2018-10-01 – 2021-09-30.

Sammanfattningsvis kan sägas att utförande av ovan beskrivna uppdrag sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Fastighetsenheten har ramavtal med flera privata aktörer.
Ramavtal finns och kan ha rangordning som följs för avrop av tjänst upp till ett visst belopp. Högre belopp innebär förnyad konkurrens-utsättning
Emil Lundgren AB är rankad nr 1 på el-arbeten upp till 100 000 kr
Assemblin är rankad nr 1 på IT/Larm/Passer-arbeten upp till 30 000 kr
Bravida är rankad nr 1 på VS-arbeten upp till 100 000 kr
Tommy Byggare AB är rankad nr 1 på bygg-tjänster upp till 250 000 kr.

Ramavtal utan rangordning
Sotning och brandskyddskontroller utförs av Norra Älvsborgs Sotaren AB
Glasmästeritjänster utförs av Trollhättans Glasmästeri
Revisionsbesiktningar Brandlarm utförs av Albacon
Klottersanering utförs av Ocab

Avtal finns med NÄRF för mottagning av brandlarm och åtgärd vid utösta brandlarm.

Yttre skötsel på vissa skolor och förskolor sker enligt avtal med bland annat Farmartjänst och Stolt Entreprenad.

Flera separata avtal finns med serviceföretag på levererade tekniska utrustningar, typ brandlarm, sprinkler, hissar, kylanläggningar, avfuktningsanläggningar mm.

Beställningar till entreprenörer läggs via Incit expand fastighetssystem där det även följs upp efter utfört arbete.

Utförda tjänster sker enligt överenskommelse och för uppdragsgivaren tillfredsställande.

Underlag

- Kommunfullmäktiges program rörande privata utförare – KS 20119/17
- Samhällsbyggnadsnämndens plan för kontroll och uppföljning av privata utförare 2019-2022, SBN 2019/334

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelseförvaltningen

§ 28

Uppföljning av privata utförare 2020

ÖFN 2020/33

Beslut

Överförmyndarnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2020 inom nämndens verksamhetsområde och översänder till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Enligt överförmyndarnämndens uppföljningsplan ska varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer följas upp och kontrolleras. Uppföljningen skall omfatta följande delar: Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer, utvärdering av levererad tjänst, efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt, bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser, bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredställande sätt.

I överförmyndarnämndens uppdrag ingår bland annat att rekrytera och utbilda ställföreträdare. Enligt lagstiftningen ska en ställföreträdare vara en fysisk person som utför uppdraget till stor del på ideell basis. Det innebär att uppdraget inte får bedrivas av en juridisk person. Överförmyndarnämnden i Vänersborg har därför inte anlitat några privata utförare i verksamheten sedan den föregående uppföljningen genomfördes. Dock erhöll Vänersborgs överförmyndarnämnd ett överflyttat ärende från en annan kommun där denna överförmyndarnämnd anlitat ett privat företag, Optio. Då Vänersborgs överförmyndarnämnd inte ingått ett avtal med detta privata företag och nämnden inte heller accepterade de villkor och avtal den tidigare kommunen ingått med Optio, begärde sig ställföreträdaren i det privata företaget entledigad från uppdraget. I dagsläget finns det därför inget ärende hos Vänersborgs överförmyndarnämnd där ställföreträdaren anlitats via ett privat företag.

Sändlista

Kommunstyrelsen

§ 69

Uppföljning av privata utförare 2020

SOC 2019/77

Beslut

Socialnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2020 samt överlämnar den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Socialförvaltningen har utifrån socialnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare. Efter årets uppföljning har socialförvaltningen bedömt att några särskilda åtgärder inte behöver vidtas.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2020-08-10
- Rapport uppföljning av avtal med Samhall
- Verksamhetsdokument för serviceinsatser

Sändlista

Kommunstyrelsen
Karin Hallberg, förvaltningschef
Samhall AB
Verksamhetschef, Vård och omsorg Hemtjänst
Utvecklingsledare, Vård och omsorg Hemtjänst

2020-08-10 Dnr: SOC 2019/77

Handläggare
Eva Grindén Nolblad
eva.grindennolblad@vanersborg.se
0521-72 24 41

Mottagare
Socialnämnden

Uppföljning av privata utförare 2020

Förslag till beslut

Socialnämnden godkänner uppföljningen av privata utförare 2020 samt överlämnar den till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Socialförvaltningen har utifrån socialnämndens uppföljningsplan för privata utförare genomfört den årliga uppföljningen av privata utförare. Efter årets uppföljning har socialförvaltningen bedömt att några särskilda åtgärder inte behöver vidtas.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige godkände, 2019-09-18 § 102, de föreslagna ändringarna i kommunfullmäktiges program rörande privata utförare. I enlighet med 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare.

Socialnämnden godkände 2020-01-30 § 8 socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare.

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt
- möjliggöra allmänhetens insyn.

I enlighet med planen har uppföljning skett gällande:

- Samhall AB, serviceinsatserna inköp och tvätt.

Av rapport, daterad 2020-08-06, framgår att socialförvaltningen och Samhall AB sedan september 2018 har haft ett samarbete inom hemtjänstens verksamhet. Samarbetet innebär att Samhall AB tagit över utförandet av de så kallade serviceinsatserna inköp och tvätt. Övertagandet av insatserna från Samhall AB:s sida har skett successivt. Sedan årsskiftet 2018/2019 har Samhall AB tagit över utföraransvaret för samtliga hemtjänstgrupper.

Med hänseende till gällande avtal mellan socialnämnden och Samhall AB kan det konstateras att de personer som erhåller nämnda hemtjänstinsatser via Samhall AB överlag är nöjda med insatsernas utförande. I övrigt är bedömningen att avtalet mellan socialnämnden och Samhall AB följs på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Karin Hallberg

Förvaltningschef

Bilagor

Socialnämndens uppföljningsplan rörande privata utförare

Uppföljning av avtal med Samhall AB gällande serviceinsatserna inköp och tvätt

Sändlista

Kommunstyrelsen
Karin Hallberg, förvaltningschef
Samhall AB
Verksamhetschef, Vård och omsorg Hemtjänst
Utvecklingsledare, Vård och omsorg Hemtjänst

2020-08-06 Dnr: SOC 2019/77

Handläggare
Marina Svantesson
marina.svantesson@vanersborg.se

Mottagare
Socialnämnden

Uppföljning av avtal med Samhall AB gällande serviceinsatserna inköp och tvätt

Bakgrund till uppföljningen

Sedan september 2018 har socialförvaltningen och Samhall AB haft ett samarbete inom hemtjänstens verksamhet. Konkret innebär samarbetet att Samhall AB tagit över utförandet av de så kallade serviceinsatserna inköp och tvätt. Övertagandet av insatserna från Samhall AB:s sida har skett successivt, och sedan årsskiftet 2018/2019 har man tagit över utföraransvaret för samtliga hemtjänstgrupper.

I grunden finns ett avtal som löper från 2018-09-01 till 2020-08-31, med en möjlighet till två förlängningar på 1 år. Socialförvaltningen har gjort den första förläningen till 2021-09-01. Maximal avtalstid är till 2022-09-01.

Syftet med byte av utförare har främst varit att göra det mer attraktivt att arbeta inom vård och omsorg genom att avlasta vårdpersonalen de nämnda arbetsuppgifterna. Insatserna utförs annars av ordinarie personal inom hemtjänsten och utgör en betydande del av alla insatser i verksamheten. Arbetsgivaren har i samband med att det blivit svårare att rekrytera utbildad personal, även sett det som nödvändigt att se över de arbetsuppgifter som vårdpersonalen praktiskt utför.

I och med avtalet kan vårdpersonalen nu ägna mer tid åt det de är utbildade till, själva omsorgsarbetet.

Uppföljning och utvärdering

Verksamhetschef, utvecklingsledare från förvaltningen och ansvariga på Samhall AB har träffats kontinuerligt under året. Vid dessa tillfällen förs dialog kring aktuell situation, eventuella frågeställningar kring utförande, information som berör samverkan och utbildningsinsatser kring TES samt bemötandeutbildning kring demens/psykiatri. Synpunkter/klagomål har åtgärdas och följs upp i samverkan.

Utifrån samverkan har det tagits fram en uppföljningsrutin samt Samhalls risktvättsrutin (bilaga 1-3). Verksamheterna använder sig av rutinen att följa upp insatser, utförande, gränsdragningar mellan Samhall och hemtjänsten, vad som gäller vid avgift och fakturering samt internkontroll, synpunkter och klagomål samt arbetsmiljö.

Samverkansmöten uppskattas mycket av båda parter och ligger till grund för ett fortsatt gott samarbete och utförande av dessa insatser.

Verksamhetschef, utvecklingsledare, medicinskt ansvarig sjuksköterska från förvaltningen och ansvariga på Samhall AB har haft extra möten med anledning av

COVID-19. Fokusfrågor på dessa möten har varit skyddsutrustning för medarbetare och riskbedömningar samt handlingsplaner avseende vårdtagarna. Syftet är att säkerställa att vårdtagaren ska få en trygg och säker vård.

Socialförvaltningen i Vänersborg utför egentester för medarbetare gällande Covid-19. Egentestet är avsett för de som har så lindriga förkylningssymtom, att de i normala fall hade kunnat gå till arbetet. Socialförvaltningen erbjuder Samhalls medarbetare möjlighet till frivillig egentest.

Avgiftshandläggare har utfört internkontroll för mars månad 2020. Internkontrollen ska säkerställa att vårdtagaren betalar rätt avgift till kommunen och att Samhall inte utför insatser som inte vårdtagaren har ett beslut på. Internkontrollen har utförts på följande sätt; avgiftshandläggaren har begärt in underlag från Samhall (fakturorna till kommunen). Underlaget visar vilka vårdtagare som Samhall har utfört insatsen tvätt och inköp hos under mars månad. Avgiftshandläggaren har fått listor från systemförvaltaren på vårdtagare som har ett beviljat biståndsbeslut med insatserna tvätt och inköp. Avgiftshandläggarena har i sin tur använt sig av verksamhetssystem procapita där de handlägger avgiften och kontrollerat insatsen/er överensstämmer med ovanstående listor. Tre olika kontroller har gjorts och jämförts. Internkontroller utförs enligt avgiftshandläggarnas internkontrollsplan 2 gånger per år.

Under mars månad finns det 245 verkställda ”att handla” beslut och 293 verkställda ”att tvätta” beslut. Internkontrollen har uppmärksamt 5 brister som både gäller utföraren Samhall och från uppdragsgivaren Socialförvaltningen. Exempel på brist som uppmärksammat är att en vårdtagare hade dubbla biståndsbeslut. Det är inget som har påverkat vårdtagare, utan en brist i kommunikation mellan Samhall och kommunens biståndsenhet. Information om bristerna har delgivits alla involverade parter för åtgärd. Ingen utav bristerna har påverkat vårdtagaren.

Enkätundersökning som riktade sig till vårdtagare i kommunen med biståndsbeslut på insatserna inköp och/eller tvätt har senarelagts till senhöst. Under våren implementerar socialförvaltningen ett nytt sommarbete med en annan utförare (samhällsbyggnadsförvaltningens lokalvård) på serviceinsatsen städ. I och med det införandet så väljer vi att följa upp alla våra serviceinsatser vid ett och samma tillfälle. Detta för att minimera antalet enkäter till vårdtagarna och att lokalvården behöver arbeta in sig innan man utför enkätundersökningen.

Slutsats

Med hänseende till gällande avtal mellan socialnämnden och Samhall AB kan det konstateras att de personer som erhåller nämnda hemtjänstinsatser via Samhall AB överlag är nöjda med insatsernas utförande. Bedömningen baseras utifrån uppföljningsmöten, där rutiner är framtagna, följt upp och åtgärdat synpunkter och klagomål, internkontrollen påvisade inget som påverkade vårdtagaren dock har det brustit i kommunikation mellan olika parter. Parterna har fått till sig informationen och åtgärdat kommunikationsvägen. I övrigt är bedömningen att avtalet mellan socialnämnden och Samhall AB följs på ett tillfredsställande sätt och i enlighet med de intentioner som beskrivs i avtalet.

Bilaga

Bilaga 1 Verksamhetsdokument för serviceinsatser Samhall rev 2020-05-07

Bilaga 2 Förenklad rutin insatserna handla och tvätt 2020-05-07

Bilaga 3 Risktvätt hemtjänsten Samhall

Marina Svantesson
Utvecklingsledare
Vård och Omsorg

Serviceinsatser – Inköp och Tvätt
Nedanstående beskriver förfarandet från biståndsbeslut, verkställighet, uttag av avgift samt fakturering gällande serviceinsatser inom hemtjänst avseende inköp och tvätt som idag utförs av extern utförare, Samhall.

Beviljande av insats inköp eller tvätt
Den enskildes ansökan om serviceinsatser tas emot av en biståndshandläggare vid Biståndsenheten och utreds enligt Socialtjänstlagen. Biståndshandläggaren utreder behov, bedömer och fattar beslut om serviceinsatser.
Enligt avtal med Samhall ska de utföra insatser kring inköp och tvätt, inklusive vissa kringuppgifter som skriva inköpsnota, hämta upp inköpsnota, packa upp varorna till kylskåp/skafferi, packa upp ren tvätt samt lägga in i garderob, vid behov utföra extratvätt.

Dock utför hemtjänsten fortsatt stöd kring att skriva inköpsnota samt hämta in inköpsnotorna från de enskilda.

Samhall ska dokumentera i Lifecare vid varje avvikelse från det planerade.

När beslut om serviceinsatser inköp och/eller tvätt fattats av biståndshandläggare skickar biståndshandläggaren beställning och insatser ”att handla” och ”att tvätta” till Samhall. Utredningen skickas ej till Samhall som det ser ut idag. Samhall verkställer beställningen och tar kontakt med hemtjänsten om det finns delar i insatsen (kringuppgifter) som hemtjänsten ska utföra.

När hemtjänsten utför kringuppgifter kring insatserna använder de sig av insatserna ”att handla hemtjänst” och ”att tvätta hemtjänst”. Utgångspunkterna för insatserna ”att handla hemtjänst” och insats ”att tvätta hemtjänst” är kompletteringsinsatser som används av verkställigheten i hemtjänst och som de kan använda när de i undantagsfall ska göra kringuppgifter till huvudinsatserna inköp och tvätt, när behov av stöd kring att skriva inköpslista finns samt vid stöd att handla apoteksvaror/mediciner.

Om biståndshandläggare enbart beviljar stöd med en kringuppgift som att skriva inköpsnota, hänga tvätt eller sätta på tvättmaskin och den enskilde klarar att utföra resten av insatserna – är det hemtjänsten som utför insatsen. Biståndshandläggare fattar beslut och skickar beställning till hemtjänst med insats ”att handla” eller ”att tvätta”. Om brukaren behöver stöd med två eller flera moment i insatsen så är det Samhall som utför insatsen. Exempel, om både hänga tvätt och ta ner tvätt, eller lägga i tvätt i maskinen samt sätta på maskinen, är det Samhall som ska utföra uppdraget.

- Samhall utför tvätt oavsett omfattning. Biståndshandläggare fattar beslut om omfattningen och skickar beställning till Samhall.
- Vid **akut tvättning** – Hemtjänst förmedlar behov av akut tvätt till Samhall när det uppstår och Samhall utför stödet i samråd med hemtjänst.
- Att inhandla apoteksvaror/mediciner utförs aldrig av Samhall, enbart av hemtjänst.
- Om den enskilde inte är inskriven i hemsjukvården och behöver hjälp att handla apoteksvaror/mediciner – fattas SoL-beslut och:
  1. Om bara hjälp med att inhandla apoteksvaror/mediciner – lägger biståndshandläggare beställning ”att handla” till hemtjänst.
  2. Om hjälp att inhandla apoteksvaror/mediciner *och* hjälp att inhandla mat – lägger biståndshandläggare beställning ”att handla” till Samhall (för inköp av mat). Biståndshandläggare uppger information i ”beställningsrutan” i Lifecare till hemtjänsten att beslut om att handla apoteksvaror/mediciner fattats också. Hemtjänst lägger då insatsen ”att handla hemtjänst” (kringuppgiften).

I vissa fall då vårdtagaren endast har serviceinsatser (städ, tvätt och inköp), skickar biståndshandläggare en beställning med insats *att handla hemtjänst och eller att tvätta hemtjänst* till hemtjänsten. Gäller t.ex. vid:

- ”Att handla apoteket”
- ”Att skriva inköpslista”
- ”Att lägga i tvättpåse”

Paus/Frånvaro av insats inköp eller tvätt

- Gruppledarna för hemtjänst lägger frånvaro i Lifecare när personen blir inlagd på sjukhus, vilket Samhall då ser i Lifecare. Samhall ska då pausa insatserna.
- Den enskilde har också ett ansvar att förmedla till Samhall om hen önskar pausa insatserna av olika anledningar.
- Viktigt att Samhall dokumenterar och återkopplar till hemtjänst och biståndsenheten om personen inte öppnar eller tackar nej till insats vid upprepade tillfällen, (upprepade tillfällen är 3-4 tillfällen).

Avslut av insats inköp eller tvätt

Den enskilde kan vilja avsluta sitt inköp eller tvätt och påtalar då troligtvis det önskemålet till Samhall eller till hemtjänstpersonal. Den enskilde ska då i första hand uppmanas att kontakta biståndsenheten själv och avsäga sig insatserna. Samhall eller hemtjänstpersonal kan också förmedla till biståndshandläggare.

- Biståndshandläggaren avslutar beslutet i Lifecare och skickar meddelande i Lifecare till Samhall om att insatsen avslutas. Skickas till Liisa Harrinkoski, Naim Gjurakovci och Anton Caesar.
- Samhall avslutar verkställigheten och insatsen i Lifecare.
- Informerar alla berörda professioner kring ett avslut, enligt rutindokument (planeringssystem TES) för avslut vårdtagare.

Avgifter och Schabloner

- Från och med 2020-05-01 har tiden på serviceinsatserna automatiseras, att handla 60 min per vecka och att tvätta 60 min per vecka i Lifecare. Den måste ibland justeras manuellt vid de fall som exempelvis frekvensen ändras.

- Om hemtjänsten verkställer ”att handla hemtjänst” eller ”att tvätta hemtjänst” ska avgiftshandläggare inte ta betalt. Detta ingår under avgiften för Samhall. Tid - 10 minuter per vecka - ska registreras av hemtjänstens personal.
  Undantag:
- Om hemtjänst verkställer ”att handla hemtjänst” och det står 15 minuter i månaden så innebär det att det är apoteksvaror/mediciner och då ska avgift tas ut. Har personen hemsjukvård ska ingen extra avgift tas ut, denna insats ingår i hemsjukvården.
- Är man inte inskriven i hemsjukvården måste man ha ett SoL-beslut. Vi tar betalt för antal minuter som är verkställt.
- Viktigt att Samhall påbörjar och avslutar insatserna på rätt datum för att avgifterna ska blir rätt. Handläggare på Samhall är ansvarig för att det ska bli rätt.

Fakturor från Samhall
Fakturor från Samhall granskas av administratör.

Debitering och internkontroll
Debitering godkänns med 1/12 varje månad. Internkontroll av avgifter utifrån debiteringen från Samhall utförs 1 gång/termin och initieras av avgiftshandläggare som kontaktar driftsledarna på Samhall**.**

- Om den enskilde avstår på egen begäran gäller 30 dagars karens för avdrag på faktura till enskild.
- Vid sjukhusvistelse gäller7 dagars karens för avdrag på faktura till enskild.

Synpunkter och klagomålshantering
1. Den enskilde ska i första hand ringa Samhall direkt och lämna synpunkter.
2. Hemtjänstpersonal/biståndshandläggare kan ringa/maila Anton Caesar, Samhall, för att lämna synpunkter som framkommit till dem.
3. Om klagomålet kommer till kommunens personal kan de lämna ut en blankett Synpunkter och klagomål till den enskilde. Berörd enhetschef får då hantera ärendet enligt rutin och samarbeta med Samhall.
4. Mer övergripande frågor och förbättringsområden lyfts i regelbundna samverkansmöte med verksamhetschef, enhetschef, utvecklingsledare och representanter från Samhall. Andra roller adjungeras vid behov.

Arbetsmiljö
Samhall har det fulla arbetsmiljöansvaret för sin personal och ska göra egna riskbedömningar. Det ska finnas tydliga beskrivningar på vilka uppgifter som Samhall ska utföra samt hur man ska agera vid avvikelser.
Kommunen ska informera Samhall vid risker som man identifierat vid egna riskbedömningar i hemtjänsten.
Rutiner ska finnas hur Samhalls personal ska rapportera avvikelser till sin arbetsledning och vidare till kommunen och vice versa.

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

Vänersborgs kommun

Socialförvaltningen

Rutin för att skicka beställning på serviceinsatsen *att handla*

Biståndshandläggare skickar beställning med insatsen ***att handla*** till extern utförare. Övriga insatser skickas till respektive hemtjänstgrupp. Något utredningsunderlag skickas ej till extern utförare, utan enbart till hemtjänstgrupp.

Extern utförare verkställer beställningen med insatsen ***att handla*** och tar kontakt med hemtjänst om det finns delar i insatsen som hemtjänsten ska utföra.

Hemtjänsten verkställer beställningen med de övriga insatserna. Efter kontakt med extern utförare lägger hemtjänsten till insatsen ***att handla hemtjänst***, för genomförandeplan och planeringssystem i de fall där behov finns att hemtjänsten utför delar av insatsen.

Hemtjänsten lägger till insatsen ***att handla hemtjänst*** i de fall som beskrivs nedan:

Beställning *att handla* skickas till extern utförare och som verkställer.

I vissa fall finns det behov av att hemtjänsten utför delar av insatsen, såsom:

- Att handla på apotek
- Att handla då anhörig är tillfälligt borta
- Att skriva inköpslista

Hemtjänsten lägger då till insatsen *att handla* hemtjänst i Lifecare och beskriver hur insatsen ska genomföras.

Insatsen *att handla* hemtjänst går över till planeringssystem.

I vissa fall finns det behov av att biståndshandläggare skickar beställning på insats att handla hemtjänst till hemtjänst, d.v.s. när personen endast beviljats städ, tvätt och inköp (ej omvårdnadsinsatser). Gäller vid:

- Att handla på apotek
- Att skriva inköpslista

eller

Beställning *att handla*, skickas till hemtjänsten då extern utförare inte utför insatsen

I vissa fall finns det behov av att hemtjänsten utför hela insatsen eller då beslutet endast innehåller något eller några av nedanstående insatser:

- Att handla på apoteket
- Att handla då anhörig är tillfälligt borta
- Att stödbehov vid enbart ett delmoment i insatsen föreligger, ex stöd vid enbart skriva inköpsnota eller stöd vid enbart packa in mat i kyl/skafferi

Dokumentnamn Förenklad rutin – insatsen handla och tvätt	**Handlingstyp** Rutin	**Upprättad** 2020-05-07	**Reviderad** Åååå-mm-dd
Innehållsansvarig/upprättad av Utvecklingsledare inom hemtjänst	**Godkänd av** Anna Cederlund	**Publicerad på intranätet J/N, datum** 2020-05-11	
Dokumentägare, avdelning/enhet Vård och omsorg hemtjänst	**Gäller för** Kategorier dokumentet gäller för.		

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

Vänersborgs kommun
Socialförvaltningen

Rutin för att skicka beställning på serviceinsatsen *att tvätta*

Biståndshandläggare skickar beställning med insatsen ***att tvätta och torka kläder*** till extern utförare. Övriga insatser skickas till respektive hemtjänstgrupp. Något utredningsunderlag skickas ej till extern utförare, utan enbart till hemtjänstgrupp.

Extern utförare verkställer beställningen med insatsen ***att tvätta och torka kläder*** och tar kontakt med hemtjänst om det finns delar i insatsen som hemtjänsten ska utföra.

Hemtjänsten verkställer beställningen med de övriga insatserna. Efter kontakt med extern utförare lägger hemtjänsten till insatsen ***att tvätta hemtjänst***, för genomförandeplan och planeringssystem i de fall där behov finns att hemtjänsten utför delar av insatsen.

Hemtjänsten lägger till insatsen ***att tvätta hemtjänst*** i de fall som beskrivs nedan:

Beställning *att tvätta och torka kläder* skickas till extern utförare och som verkställer

I vissa fall finns det behov av att hemtjänsten utför delar av insatsen, såsom:

- Att lägga i tvättpåse

Hemtjänsten lägger då till insatsen *att tvätta hemtjänst* i Lifecare och beskriver hur insatsen ska genomföras.

Insatsen *att tvätta hemtjänst* går över till planeringssystem.

I vissa fall finns det behov av att biståndshandläggare skickar beställning på insats **att tvätta hemtjänst** till hemtjänst, d.v.s. när personen endast beviljats städ, tvätt och inköp (ej omvårdnadsinsatser). Gäller vid:

- Att lägga i tvättpåse

eller

Beställningen *att tvätta och torka kläder* skickas till hemtjänsten då extern utförare inte utför insatsen.

I vissa fall finns det behov av att hemtjänsten utför hela insatsen eller då beslutet endast innehåller något eller några av nedanstående insatser:

- Att stödbehov vid enbart ett delmoment i insatsen föreligger, ex. att stöd vid enbart hänga tvätt eller stöd med att enbart sätta på tvättmaskinen.

Utskrifter gäller endast efter verifiering mot publicerad utgåva.

samhall 2020-04-24

Information gällande risktvätt

Vad är risktvätt och när skall det packas som risktvätt?

Risktvätt är ett skydd för personalen som hanterar och tvättar er tvätt som ni önskar få tvättat där det kan finnas misstänkt eller konstaterad smitta.

Risktvätt kan vara om något utav följande finns på tvätten ni önskar tvättas: avföring, blod, cancerbehandling (cytostatika), urin, kräk.

Det kan även vara risktvätt om man har symtom för någon typ utav bakterie eller virus som kan leda till smittspridning.

Var finns risktvättpåsar?

Risktvättsäckar finns hos personalen i hemtjänsten. Känner ni att ni är i behov utav risktvätt-säckar kan ni be hemtjänstpersonalen om att få dessa.

Ni skall då få två (2) typer utav säckar, en genomskinlig säck med band runt samt en gul säck med markering ”risktvätt”.

Hur skall det packas?

1. Tvätten skall först läggas ner i den genomskinliga påsen (bild 1).
2. När den skall skickas iväg för att tvättas så knyts den ihop och läggs sedan i den gula påsen (bild 2) och knyts ihop.
3. Därefter så lägger man ner all tvätt som ligger i de två (2) påsarna i er ordinarie tygtvättsäck.

Jag kan inte packa tvätten själv

Hemtjänsten kan bistå med hjälp om du själv inte klarar av att packa tvätten.

OBS Tänk på att vi tvättar risktvätt i 60 grader. Skickar man kläder som inte kan tvättas i dessa temperaturer så finns risk att kläderna krymper.

1. 

2. 

Vänersborgs kommun

Program rörande privata utförare

Antagen av Kommunfullmäktige 2019-09-18 § 102

Innehållsförteckning

BAKGRUND **1**

DEFINITIONER **1**

HUVUDMAN 1
PRIVAT UTFÖRARE 1

PROGRAMMETS OMFATTNING **1**

MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHETER **2**

NÄMNDERNAS ANSVAR **2**

AVTAL 2
ALLMÄNHETENS INSYN 3
UPPFÖLJNINGSPLANEN 4
UPPFÖLJNINGSBESLUTET 4

IMPLEMENTERING **5**

Dokumenttyp	**Dokumentnamn**	**Antagen**	**Antagen av**
Styrande dokument	Program för privata utförare	2015-06-17, § 100	KF 2019-09-18, § 102
Dokumentägare	**Dokumentansvarig**	**Reviderad**	**Giltighet**
Kommunstyrelsen	Kommunjurist	2019-09-18	Tillsvidare
Dokumentinformation		**Diarienummer**	
Insyn, mål- och riktlinjer samt strategisk uppföljning och kontroll gällande privata utförare av kommunens angelägenheter		KS 2019/17	
Ämnesområde		**Intranät**	**Hemsida**
Styrning		☐	☒
Andra styrande dokument som omnämns			
Kommunallagen (KL, 2017:725), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2013-12-11, § 161)			

Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen sedan den 1 januari 2015 och framgår numera av 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Syftet med bestämmelsen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet

Kravet på kontroll och uppföljning innebär att kommunerna och landstingen ska bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar sina privata utförare. I detta ligger inte bara att formulera tydliga krav i förfrågningsunderlag och avtal, utan även att reglera hur den konkreta uppföljningen ska ske (prop.2013/14:118 s. 49).

Definitioner

Huvudman

Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett om utförandet sker i egen regi eller av en privat aktör. Därmed är kommunen enligt lag ansvarig att tillhandahålla tjänster med tillfredsställande och lagenliga kvaliteter till kommunens invånare.

Privat utförare

Begreppet privat utförare definieras i 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan exempelvis vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan således vara privata utförare. Ett kommunalt företag, det vill säga ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § kan inte vara privat utförare.

Formellt överlämnas en verksamhet vanligen efter ett upphandlingsförfarande eller genom valfrihetssystem samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

En privat aktör kan bli utförare av en kommunal angelägenhet genom en upphandlingsprocess - direktupphandling, annonserad upphandling med mera - eller valfrihetssystemet. En utförare som endast säljer enstaka tjänster faller inte inom begreppets ramar i förevarande hänseende.

Programmets omfattning

Kommunfullmäktiges program omfattar mål och riktlinjer för berörda verksamheter, uppföljning och kontroll av dem samt förfarande för att sörja för allmänhetens insyn.

Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden – vård och omsorg, kultur och fritid, gator och park, fastighetsförvaltning, kommunikationer och infrastruktur med mera – som riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om hela verksamheten, exempelvis särskilt boende för äldre eller delar av en verksamhet,

exempelvis måltidsverksamhet eller städning i skolan. Programmet omfattar uppföljning av såväl privata som kommunala utförare rörande ovannämnda verksamheter.

Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer för verksamheter

Kommunfullmäktige ska i samband med varje ny mandatperiod fastställa mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa mål och riktlinjer ska i tillämpliga delar även omfatta utförare i kommunal regi.

Vänersborgs kommun har mål- och resursplanen som fastställs årligen av kommunfullmäktige och som stipulerar inriktningsmålen. Utifrån dessa har varje nämnd att fastställa förväntade resultat.

Kommunfullmäktige uppdrar till varje nämnd att med utgångspunkt i förevarande program ansvara för att säkerställa genom avtal att utförare (oavsett driftsform) inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamheter i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten samt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige och nämnd fastställer för respektive verksamhet.

Fastställda mål och riktlinjer ska garantera att tillhandahållna tjänster håller tillfredsställande och lagenlig kvalitet och garanterar kommunens invånare en hög servicenivå.

Nämndernas ansvar

Nämndernas ansvar i enlighet med detta program består av fyra delar:

1. Teckna avtal,
2. ge allmänheten insyn,
3. utarbeta och anta en uppföljningsplan,
4. genomföra uppföljning och fatta uppföljningsbeslut.

Dessa delar samt krav på återrapportering redogörs för nedan.

Avtal

Vänersborgs kommun ska upprätta och teckna skriftliga avtal med samtliga privata aktörer som utför kommunala angelägenheter åt Vänersborgs kommuns räkning. Avtalen ska från kommunens sida undertecknas av behörig företrädare som framgår av reglementen och delegeringsordningar.

Kraven som förevarande program berör ska göras gällande i samtliga avtal som tecknas med privata utförare. Förfrågningsunderlagen och upphandlingar ska utformas med hänsyn till förevarande programs innehåll.

Privata utförare och dess underleverantörer ska genom avtal förpliktigas att följa framtagna mål och riktlinjer, tillgodose allmänhetens insynrätt och medverka vid kommunens uppföljning. Vidare ska privata utförare säkerställa att deras eventuella underleverantörer har samma ålägganden gentemot kommunen som de själva har.

Varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utfö-

rare. Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänheten.

I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

Av 10 kap. 9 § kommunallagen kan utläsas att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Kraven på insyn, uppföljning med mera som läggs fast i förevarande program, kan svårligen få genomslag på gällande avtalsrelationer, där villkoren redan är reglerade och avtalen löper på flera år. Kommunen ska verka för att parterna i samförstånd vid lämpligt tillfälle under löpande avtalsperiod ska redigera befintliga avtal och anpassa dessa efter fastställda krav.

Återrapportering

Avtalen som tecknas med privata utförare, innebärande att skötsel av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska återrapporteras till kommunstyrelsen årligen i november månad.

Allmänhetens insyn

Nämnder ska genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det ska i avtalen skrivas in att utföraren ska lämna information som kommunen begär. Utförarens skyldighet att lämna uppgifter begränsas till att omfatta sådana uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning – lämnad information ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet samt den verksamhet som uppdras; det ska inte ställas högre krav än vad som är rimligt. Information kan begäras in om exempelvis verksamheten, kvalitet, avvikelser, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet och årsredovisning. Det bör noteras att begärda och inlämnade handlingar av utföraren är allmänna handlingar som kan vara offentliga.

Ovanstående avser även kommunala företag som på nyss nämnda sätt ska ge allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare.

Kommunens informationsskyldighet framgår av 8 kap. 18 § kommunallagen som stadgar att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Nämnderna ansvarar att informationsskyldigheten uppfylls via information på kommunens hemsida. Information ska finnas om den egna verksamheten och om privata utförares verksamheter som finns inom kommunen.

Uppföljningsplanen

Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan - inom ett halvår från kommunfullmäktiges antagande av sitt program -varav framgår när och på vilket sätt avtal och olika verksamheter ska följas upp och ut-

värderas. Uppföljningsplanen ska vara ett levande dokument som vid ändrade förhållanden och behov redigeras.

Planen ska innehålla följande:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
- en beskrivning av vad som ska följas upp,
- en beskrivning av vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas (tillsyn, verksamhetsuppföljning, avtalsuppföljning, individuppföljning),
- information om vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna,
- en redogörelse för särskilda granskningsområden under året (exempelvis utifrån ett samlat resultat av tidigare uppföljningar),
- en tidplan samt,
- former för återkoppling av resultat (till nämnd, till utförare och till allmänhet).

Återrapportering

Uppföljningsplanen ska redovisas till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod i november månad, året efter riksdagsvalet.

Uppföljningsbeslutet

Av 10 kap. 8 § kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten.

Uppföljningens syfte är huvudsakligen att:

- Säkra leverans enligt förevarande avtal,
- förutse och upptäcka avvikelser,
- ge underlag för förbättrings- och utvecklingsarbete samt,
- möjliggöra allmänhetens insyn.

Nämnderna ska i årligt uppföljningsbeslut med utgångspunkt i uppföljningsplanen följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Uppföljningsbeslutet ska bland annat innefatta följande:

- Graden av måluppfyllelse utifrån i avtal fastställda mål och riktlinjer,
- utvärdering av levererad tjänst,
- Avvikelserapportering samt efterlevande av uppdragsbeskrivningar, godkännanden samt förfrågningsunderlag, anbud och avtal i övrigt,
- bedömning huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och bestämmelser,
- bedömning huruvida befintlig kontroll är tillräcklig samt,

- bedömning huruvida verksamheten bedrivs på ett för medborgarna tillfredsställande sätt.

Återrapportering

Uppföljningsbesluten ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad varje år.

Implementering

Efterlevnaden säkras löpande genom intern kontroll som varje nämnd ansvarar för samt med kommunstyrelsens uppsiktsplikt och revisorernas granskning.

I upphandlingsprocessen ska berörda delar inarbetas och beaktas.

§ 36

Svar på motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter

KS 2019/128

Beslut

Kommunfullmäktige konstaterar att motionens intentioner kan tillgodoses inom ramen för redan pågående uppdrag om att ta fram ett förslag till revideringar i riktlinjerna för internt hyressystem.

Motionen först attsats kan därmed anses besvarad.

Motionens andra attsats avslås.

Sammanfattning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) har i en motion föreslagit att det vid interna hyresavtal med en nämnd ska framgå klart och tydligt vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll. Kommunstyrelseförvaltningen konstaterar att underhåll ska ingå i internhyran men att det däremot inte finns något generellt förbud mot hyreshöjningar, då de verkliga kostnaderna kan öka. Hyreshöjningar till följd av eftersatt underhåll utöver de årliga justeringarna av internhyran som inte kompenseras för är dock problematiskt. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att motionens intentioner kan tillgodoses inom ramen för redan pågående uppdrag till samhällsbyggnadsnämnden om att se över och lämna förslag till revideringar i riktlinjer för internt hyressystem (kommunstyrelsens beslut 2020-09-09, § 134).

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-05
- Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2019-06-13, § 75
- Tjänsteskrivelse från samhällsbyggnadsförvaltningen, 2019-04-03
- Kommunfullmäktiges beslut 2019-03-20, § 23
- Motion från Lena Mjörnell (SD), inkommen 2019-03-01

Kommunstyrelsen arbetsutskotts behandling under sammanträdet

Förslag till beslut på sammanträdet

Henrik Harlitz (M) yrkade att motionens första attsats ska anses besvarad och motionens andra attsats ska avslås. I yrkandet instämde ordföranden.

Beslutsgång

Ordföranden redovisade att det fanns ett förslag till beslut, nämligen Henrik Harlitz (M) yrkande.

Ordföranden ställde förslaget under proposition, och fann att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutat i enlighet med Henrik Harlitz (M) yrkande.

2021-02-24 Dnr: KS 2019/128

Handläggare
Maja Smochina
maja.smochina@vanersborg.se
0521-722427

Mottagare
Kommunfullmäktige

Svar på motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige konstaterar att motionens intentioner kan tillgodoses inom ramen för redan pågående uppdrag om att ta fram ett förslag till revideringar i riktlinjerna för internt hyressystem. Motionen ska därmed anses vara besvarad.

Sammanfattning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) har i en motion föreslagit att det vid interna hyresavtal med en nämnd ska framgå klart och tydligt vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll. Kommunstyrelseförvaltningen konstaterar att underhåll ska ingå i internhyran men att det däremot inte finns något generellt förbud mot hyreshöjningar, då de verkliga kostnaderna kan öka. Hyreshöjningar till följd av eftersatt underhåll utöver de årliga justeringarna av internhyran som inte kompenseras för är dock problematiskt. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att motionens intentioner kan tillgodoses inom ramen för redan pågående uppdrag till samhällsbyggnadsnämnden om att se över och lämna förslag till revideringar i riktlinjer för internt hyressystem (kommunstyrelsens beslut 2020-09-09, § 134).

Fördjupad beskrivning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) har inkommit med en motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter. Motionären föreslår att det vid interna hyresavtal med en nämnd ska framgå klart och tydligt vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll.

Motionären framhåller att samhällsbyggnadsnämnden äger många fastigheter som hyrs ut till andra nämnder. Motionären anser att underhåll på dessa fastigheter inte utförs enligt avtal och att fastigheterna på grund av detta behöver genomgå kostsamma renoveringar som leder till att hyreskostnaderna höjs för nämnderna.

Samhällsbyggnadsnämnden har inkommit med ett svar på motionen. Vilket ansvar hyresvärden har gentemot hyresgästen beskrivs i de interna hyresavtalen. I gränsdragningslistan finns dock ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och verksamhet gällande investering, underhåll och skötsel beskriven mer i detalj.

Ansvarsfördelningen är ytterst reglerad av vad som anses tillhöra lokalen/fastigheten och brukaren av lokalen. I och med att en gränsdragningslista finns upprättad bör det inte finnas några tveksamheter kring ansvarsfördelningen. Om det ändå skulle uppstå oklarheter beträffande ansvaret ska detta lösas mellan fastighetsägaren och brukaren.

Enligt nu gällande riktlinjer för internhyressystem ska internhyran baseras på verkliga kostnader (dnr: SBN 2006/6). Kostnaden för underhåll är en av de kostnader som redovisas att hyran ska bestå av. Underhåll ska ingå i internhyran men det finns däremot inget generellt förbud mot hyreshöjningar då de verkliga kostnaderna kan öka. Hyreshöjningar till följd av eftersatt underhåll utöver de årliga justeringarna av internhyran som inte kompenseras för är dock problematiskt.

Samhällsbyggnadsnämnden fick 2016-08-24, § 149, i uppdrag av kommunstyrelsen att se över och lämna förslag till revideringar i riktlinjer för internt hyressystem. Kommunstyrelsen har även i beslut 2020-09-09, § 134, förtydligat att uppdraget att se över och lämna förslag till revideringar gällande internt hyressystem ska fullgöras. Vid en översyn av internhyressystemet måste även hanteringen av underhållskostnader behandlas då internhyran enligt rådande system ska täcka denna kostnad. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att motionens intentioner kan tillgodoses inom ramen för redan pågående uppdrag till samhällsbyggnadsnämnden.

Beredning

Ärendet har beretts av samhällsbyggnadsförvaltningen och av jurist vid kommunstyrelseförvaltningen.

Underlag

Motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning, 2019-03-01

Kommunfullmäktiges beslut 2019-03-20, § 23

Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2019-06-13, § 75

Tjänsteskrivelse från samhällsbyggnadsförvaltningen, 2019-04-03

Pernilla Bertilsson

Chef, Juridiska avdelningen

Bilagor

Motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter

Rapport avseende inventering av eftersatt underhåll avseende förskolor, skolfastigheter, omsorgsfastigheter och kulturfastigheter, dnr: SBN 2019/231

Lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för internt hyressystem 2006, dnr: SBN 2006/6.

Sändlista

Samhällsbyggnadsnämnden
Lena Mjörnell, Sverigedemokraterna

§ 75

Svar på motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter

SBN 2019/202

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter.

Sammanfattning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) inkom 2019-03-01 med en motion till kommunfullmäktige om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter. Motionären föreslår ”Att: Vid interna hyresavtal med en nämnd skall det framgå klart och tydligt vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren. Samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll.” Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-20, § 23 att remittera motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsförvaltningens bedömning är att motionen till stora delar redan är genomförd och att det inte är lämpligt att införa ett förbud mot hyreshöjningar då det skulle resultera i ytterligare eftersatt underhåll.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad 2019-04-03

Rapport avseende inventering av eftersatt underhåll avseende förskolor, skolfastigheter, omsorgsfastigheter och kulturfastigheter, dnr: SBN 2019/231

Lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för internt hyressystem 2006, dnr: SBN 2006/6

Sändlista

Kommunfullmäktige
Förvaltningschef
Utredare

2019-04-03 Dnr: SBN 2019/202

Handläggare
Anna Högmark
anna.hogmark@vanersborg.se
0521-72 25 27

Mottagare
Kommunfullmäktige

Svar på motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att avslå motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter.

Sammanfattning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) inkom 2019-03-01 med en motion till kommunfullmäktige om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter. Motionären föreslår ”Att: Vid interna hyresavtal med en nämnd skall det framgå klart och tydligt vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren. Samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll.” Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-20, § 23 att remittera motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsförvaltningens bedömning är att motionen till stora delar redan är genomförd och att det inte är lämpligt att införa ett förbud mot hyreshöjningar då det skulle resultera i ytterligare eftersatt underhåll.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Vilket ansvar hyresvärden har gentemot hyresgästen beskrivs i de interna hyresavtalen. I gränsdragningslistan finns dock ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och verksamhet gällande investering, underhåll och skötsel beskriven mer i detalj. Ansvarsfördelningen är ytterst reglerad av vad som anses tillhöra lokalen/fastigheten och brukaren av lokalen. I och med att en gränsdragningslista finns upprättad bör det inte finnas några tveksamheter kring ansvarsfördelningen. Om det ändå skulle uppstå oklarheter beträffande ansvaret skall detta lösas mellan fastighetsägaren och brukaren. Förslaget från motionären är därmed redan genomfört.

Enligt nu gällande riktlinjer för internhyressystem ska internhyran baseras på verkliga kostnader (dnr: SBN 2006/6). Kostnaden för underhåll är en av de kostnader som redovisas att hyran ska bestå av. Två typer av underhåll beskrivs i gränsdragningslistan, planerat och oplanerat. Planerat innebär att mark/byggnader/installationer återställs till ursprunglig funktion och oplanerat underhåll avser alla akuta åtgärder såsom åtgärder efter felanmälan eller myndighetsbesiktningar. Dessa två typer av underhåll ska alltså ingå i internhyran om det som underhålls tillhör lokalen/fastigheten.

Motionärens förslag om att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll är därmed delvis redan genomfört. Underhåll ska ingå i internhyran men det finns däremot inget generellt förbud mot hyreshöjningar då de

verkliga kostnaderna kan öka. Ökar kostnaderna utan att en ökad hyra kan tas ut minskar underhållsbudgeten vilket resulterar i ytterligare eftersatt underhåll. Under 2018 har 123 520 kvm BTA inventerats för att beräkna behovet av underhåll framöver. Rapporten visar att det redan idag finns ett eftersatt underhåll som uppgår till 56 909 301 kr (dnr: SBN 2019/231).

Underlag

Rapport avseende inventering av eftersatt underhåll avseende förskolor, skolfastigheter, omsorgsfastigheter och kulturfastigheter, dnr: SBN 2019/231

Lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för internt hyressystem 2006, dnr: SBN 2006/6.

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunfullmäktige
Förvaltningschef SBN
Lokalutredare SBN

§ 23

Motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter

KS 2019/128

Beslut

Kommunfullmäktige remitterar motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Sammanfattning av ärendet

Lena Mjörnell (SD) har inkommit med en motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter.

Lena Mjörnell presenterade motionen.

Beslutsunderlag

Motion från Lena Mjörnell (SD) registrerad 2019-03-01

Sändlista

Lena Mjörnell
Samhällsbyggnadsnämnden
Kommunstyrelsen

Motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter.

Samhällsbyggnadsnämnden äger många fastigheter som sedan hyrs ut till andra nämnder. Exempel på detta är skolor, idrottsanläggningar, fritidsgårdar och säkert andra typer av fastigheter.

När en nämnd hyr fastigheten skrivs ett kontrakt som också visar på att samhällsbyggnadsnämnden ska ha ett visst underhåll på dessa utrymmen.

Det vi ser idag är att detta underhåll inte utförs. Resultatet är att fastigheterna blir så eftersatta att man måste göra en större kostsamma renoveringar. När dessa renoveringar görs så är den så omfattande att den räknas som en ombyggnation och man har då rätt att höja hyran till nämnden.

Ett av kommunens inriktningsmål lyder:

Vänersborgs kommun ska i alla sammanhang ha en välskött ekonomi. All verksamhet ska bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och ramar.

Vi anser att korrekt underhåll av kommunens fastigheter är ett led i att uppfylla målet om god ekonomisk hushållning.

Baserat på ovanstående argumentation föreslår Sverigedemokraterna

Att: Vid interna hyresavtal med en nämnd skall det framgå klart och tydlig vilket ansvar uthyraren har gentemot hyrestagaren.
Samt att en hyreshöjning endast får ske då standarden av fastigheten höjs utöver ordinärt underhåll.

[redacted]

Lena Mjörnell
Ledamot Kommunfullmäktige

§ 37

Socialnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021

KS 2021/137

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar att fördela socialnämndens budget 2021, om sammanlagt 1 022 863 tkr, per anslagsbindningsnivå enligt följande: Nämnd och administration 44 742 tkr, äldreomsorg 502 456 tkr, individ- och familjeomsorg 166 510 tkr, personligt stöd och omsorg 246 425 tkr samt arbete, sysselsättning och integration 62 730 tkr.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om mål- och resursplan 2021-2023. Där fastställdes nämndernas anslagsbindningsnivåer. Kommunstyrelsen gavs delegation att, om nödvändigt under löpande år, justera anslagsbindningsnivåerna. Kommunstyrelsens ordförande beslutade i delegeringsbeslut 2020-12-21 att fördela tilläggsanslag för lönerevision 2020 i budget 2021. För socialnämndens del innebär besluten en budget 2021 om sammanlagt 1 022 863 tkr. Socialnämnden föreslår följande fördelning per anslagsbindningsnivå i budget 2021: Nämnd och administration 44 742 tkr, Äldreomsorg 502 456 tkr, individ- och familjeomsorg 166 510 tkr, personligt stöd och omsorg 246 425 tkr, arbete, sysselsättning och integration 62 730 tkr,

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-16
- Detaljbudget för socialnämnden 2021, inkommen 2021-02-02

2021-02-19 Dnr: KS 2020/34

Handläggare
Ewa Lundqvist
ewa.lundqvist@vanersborg.se
0521-721155

Mottagare
Kommunstyrelsen

Socialnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att fördela socialnämndens budget 2021, om sammanlagt 1 022 863 tkr, per anslagsbindningsnivå enligt följande: Nämnd och administration 44 742 tkr, äldreomsorg 502 456 tkr, individ- och familjeomsorg 166 510 tkr, personligt stöd och omsorg 246 425 tkr samt arbete, sysselsättning och integration 62 730 tkr.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om mål- och resursplan 2021-2023. Där fastställdes nämndernas anslagsbindningsnivåer. Kommunstyrelsen gavs delegation att, om nödvändigt under löpande år, justera anslagsbindningsnivåerna. Kommunstyrelsens ordförande beslutade i delegeringsbeslut 2020-12-21 att fördela tilläggsanslag för lönerevision 2020 i budget 2021. För socialnämndens del innebär besluten en budget 2021 om sammanlagt 1 022 863 tkr. Socialnämnden föreslår följande fördelning per anslagsbindningsnivå i budget 2021: Nämnd och administration 44 742 tkr, Äldreomsorg 502 456 tkr, individ- och familjeomsorg 166 510 tkr, personligt stöd och omsorg 246 425 tkr, arbete, sysselsättning och integration 62 730 tkr,

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Bilagor

Socialnämndens beslut 2021-01-28 § 4

Sändlista

Socialnämnden

§ 4

Detaljbudget för socialnämnden 2021

SOC 2021/5

Beslut

1. Socialnämnden fastställer upprättat förslag till detaljbudget 2021 per verksamhetsnivå.

2. Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen att fastställa socialnämndens anslagsbindningsnivåer för 2021 enligt följande:

Nämnd och förvaltningsgemensamt	44 742 tkr
Äldreomsorg	502 456 tkr
Individ- och familjeomsorg	166 510 tkr
Personligt stöd och omsorg	246 425 tkr
Arbete, sysselsättning och integration	62 730 tkr

Sammanfattning av ärendet

Budgetram för 2021 har för respektive avdelning fördelats per anslagsbindningsnivå enligt följande (tkr)

Nämnd och förvaltningsgemensamt	44 742
Äldreomsorg	502 456
Individ- och familjeomsorg	166 510
Personligt stöd och omsorg	246 425
Arbete, sysselsättning och integration	62 730
Summa budgetram 2021	**1 022 863**

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-01-07
- Detaljbudget 2021
- Bilagor detaljbudget 2021

Sändlista

Kommunstyrelsen

2021-01-07 Dnr: SOC 2021/5

Handläggare
Anders Lundberg
anders.lundberg@vanersborg.se
0521-72 16 54

Mottagare
Socialnämnden

Detaljbudget för socialnämnden 2021

Förslag till beslut

1. Socialnämnden fastställer upprättat förslag till detaljbudget 2021 per verksamhetsnivå.

2. Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen att fastställa socialnämndens anslagsbindningsnivåer för 2021 enligt följande:

Nämnd och förvaltningsgemensamt	44 742 tkr
Äldreomsorg	502 456 tkr
Individ- och familjeomsorg	166 510 tkr
Personligt stöd och omsorg	246 425 tkr
Arbete, sysselsättning och integration	62 730 tkr

Sammanfattning av ärendet

Budgetram för 2021 har för respektive avdelning fördelats per anslagsbindningsnivå enligt följande (tkr)

Nämnd och förvaltningsgemensamt	44 742
Äldreomsorg	502 456
Individ- och familjeomsorg	166 510
Personligt stöd och omsorg	246 425
Arbete, sysselsättning och integration	62 730
Summa budgetram 2021	**1 022 863**

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om Mål- och resursplan 2021-2023 vilket innebar följande ramförutsättningar för 2021 inklusive löneökning 2021.

Budgetramen ökades med 18 084 tkr. Ramminskande poster uppgår till 1 787 tkr fördelat på 1 396 tkr sänkt internränta, 140 tkr omfördelning av budget för lokalsamordnare till kommunstyrelseförvaltningen samt 251 tkr för ”Remöblera” inom arbete, sysselsättning och integration (ASI), tillfälligt anslag under 2020 och 2021 vilket innebär att dessa 251 tkr kommer sökas även under 2021. Ramökande poster uppgår till 19 871 tkr fördelat på 12 311 tkr löneökning, 4 000 tkr till ASI för att bekämpa

långtidsarbetslöshet, öka integration samt minska kostnaderna för försörjningsstöd, samt 3 560 tkr inflationskompensation.

Fördelning ramökning samt interna omflyttningar mellan anslagsbindningsnivåer:

Nämn och förvaltningsgemensamt	-22 956 tkr
Äldreomsorg tkr	10 835 tkr
Individ och familjeomsorg (IFO)	21 431 tkr
Personligt stöd och omsorg (OoF)	4 279 tkr
Arbete, sysselsättning och integration (ASI)	4 495 tkr

Förvaltningen har efter kommunfullmäktiges budgetbeslut beräknat avdelningsramarna (anslagsbindningsnivå). Beräkning/fördelning har skett enligt kommunfullmäktiges beslut om Mål- och resursplan 2021-2023.

Karin Hallberg

Förvaltningschef

Bilagor

1. Detaljbudget
2. Bilagor detaljbudget per verksamhetsnivå

Sändlista

Kommunstyrelsen

Vänersborgs kommun
Socialförvaltningen

2021-02-02

Socialnämnden

Detaljbudget för socialnämnden 2021

Sammanfattning

Budgetram för 2021 har för respektive avdelning fördelats per anslagsbindningsnivå enligt följande:

Nämnd och förvaltningsgemensamt	44 742 tkr
Äldreomsorg	502 456 tkr
Individ och familjeomsorg	166 510 tkr
Personligt stöd och omsorg	246 425 tkr
Arbete, sysselsättning och integration	62 730 tkr
Summa budgetram 2021	**1 022 863 tkr**

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om Mål- och resursplan 2021 - 2023 vilket innebar följande ramförutsättningar för 2021.

Budgetramen ökades med 18 084 tkr. Ramminskande poster uppgår till 1 787 tkr fördelat på 1 396 tkr sänkt internränta, 140 tkr omfördelning av budget för lokalsamordnare till kommunstyrelseförvaltningen samt 251 tkr för ”Remöblera” inom ASI (tillfälligt anslag under 2020 och 2021 vilket innebär att dessa 251 tkr kommer sökas även under 2021). Ramökande poster uppgår till 19 871 tkr fördelat på 12 311 tkr löneökning, 4 000 tkr till ASI för att bekämpa långtidsarbetslöshet, öka integration samt minska kostnaderna för försörjningsstöd, samt 3 560 tkr inflationskompensation.

Fördelning ramökning samt interna omflyttningar mellan anslagsbindningsnivåer:

Nämnd och förvaltningsgemensamt -22 956 tkr
Äldreomsorg tkr 10 835 tkr
Individ och familjeomsorg 21 431 tkr
Personligt stöd och omsorg 4 279 tkr
Arbete, sysselsättning och integration 4 495 tkr

Förvaltningen har efter kommunfullmäktiges budgetbeslut beräknat avdelningsramarna (anslagsbindningsnivå). Beräkning/fördelning har skett enligt kommunfullmäktiges beslut om Mål- och resursplan 2021 - 2023.

Förvaltningsövergripande förändringar som skett under 2020 inför 2021

Förvaltningen har under 2020 arbetat intensivt med att ta hand om den pandemi som världen, nationen, regionen och vi som kommun är drabbade av. Detta har tagit väldigt mycket tid i anspråk vilket har inneburit att flertalet av de processer som var igångsatta under 2019/2020 i vår förvaltning, varit svåra att fullt ut genomföra varför de kommer fortgå under 2021. Förvaltningen kommer också under 2021 fortsätta arbetet gällande Corona/Covid-19 då det inte är över och således kommer att påverka förvaltningens samtliga delar också 2021.

Förvaltningen fortsätter hålla åtta särskilda boendeplatser på Sörbygården i Brålanda vakanta utifrån det ekonomiska läget. Dessa platser används, så länge de vakanshålls till arbetsplats för hemsjukvården i Brålanda. Platser kommer också hållas vakanta på Lunddalas äldreboende.

Processen gällande hållbara scheman inom äldreomsorg, personligt stöd och omsorg samt arbete, sysselsättning och integration fortsätter vilken syftar till att skapa mer ekonomiskt effektiva scheman, rättvisare och hälsosammare scheman för medarbetarna och större kontinuitet för brukarna. Detta är också förvaltningens metod för att genomföra den övergripande handlingsplanen gällande heltid som norm som är beslutad inom kommunen. Inom arbetet har det startat upp pilotgrupper i syfte att införa 11 timmars vila samt fullt ut klara all planerad ledighet med befintlig personal.

Kompetensutveckling och samarbete med Jotib har fortsatt under 2020 gällande planering av verksamhet, personalresurser och ekonomi för chefer inom vård och omsorg särskilt boende och detta kommer fortsätta under 2021. Samtliga chefer inom förvaltningen samarbetar nära ekonomer som stödroll och stödrollerna har under 2020 format ett utbildningspaket avseende prognos och analys som samtliga chefer kommer genomföra under 2021.

Arbete fortsätter under 2021 för att anpassa verksamheten i samarbete med Västra Götalandsregionen utifrån lagen gällande in- och utskrivning från slutenvården och nu med fokus på psykiatri.

Arbete pågår inom förvaltningen i samarbete med IT-kontoret, för att fortsätta implementeringen av digitalisering och välfärdsteknik inom förvaltningen. I detta arbete behövs en övergripande strategisk plan för kommunen. Förvaltningsledningen har under 2020 arbetat fram och beslutat om en strategi samt handlingsplan för förvaltningen, och förvaltningsledningen lägger plan i samråd med medarbetare avseende vilka metoder som ska utvecklas år från år.

Digitalisering och välfärdsteknik skapar många möjligheter till utveckling av arbetet utifrån flera syften som kan vara att skapa enklare processer i administrativa arbetsmoment, öka kvalitén, stärka säkerheten, öka självständigheten och delaktigheten hos brukaren m.fl. Förvaltningsledningen har stärkt budgeten med 3 000 tkr inför 2021 då budget för IT, digitalisering och välfärdsteknik inte är i balans. Budgeten behöver stärkas än mer vilket kommer vara ett utvecklingsområde under 2021 att se över.

Integrationsenhetens verksamhet inom arbete, sysselsättning och integration har fram till och med 2020 varit helt och hållet finansierad av statliga bidrag utifrån den schablonersättning som betalas ut för varje kommunmottagen flykting under de första två åren. Det har under de senaste åren skett en markant minskning av flyktingmottagandet till vår kommun. Från 2017 till och med 2019 har mottagandet minskat med 83 procent. Minskat flyktingmottagande innebär minskade statliga bidrag. Utifrån denna utveckling i det kommunala flyktingmottagandet med minskade volymer av kommunmottagna flyktingar och anvisade ensamkommande barn/ungdomar har anpassningar inom ASI:s verksamhet genomförts under 2020 genom minskad personalstyrka och omorganisation. Bland annat har myndighetsutövning gällande ekonomiskt bistånd till nyanlända överförts till IFO, samt också myndighetsutövning gällande ensamkommande barn och unga. Under våren 2021 kommer även kommunens HVB för ensamkommande barn och unga att avvecklas. Avveckling av boende för ensamkommande barn och unga ger inte en helårseffekt under 2021 utan först inför 2022.

Varje verksamhetsinriktning har sedan tidigare sett över hur vi möjliggör ett nära ledarskap och färre antal medarbetare/chef för att bidra till upplevelsen av ett hållbart arbetsliv för samtliga roller. Vi har inom flertalet enheter lyckats minska antalet medarbetare per chef men bedömer att vi har ett fortsatt arbete att göra här.

Under slutet av 2020 inleddes en översyn av administrativa stödroller inom förvaltningen utöver de roller som tidigare setts över. Syftet med översynen är att ta vid den analys som den övergripande översyn för kommunen som genomfördes, avseende möjligheter att stärka rollens viktighet inom förvaltningen än mer och också överväga om nuvarande organisering inom förvaltningen är den bästa. Översynen kommer vara klar under vinter/vår 2021 och förvaltningsledningen kommer efter det lägga en handlingsplan.

Det pågår ett arbete inom förvaltningen med att bygga upp ett verksamhetsstöd i form av ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Arbetet kommer implementeras under 2021 inom samma verksamhetssystem som vi följer upp våra politiska mål och förväntade resultat. Förvaltningsledningen gör bedömning att vi behöver organisera arbetet avseende utveckling och kvalité på ett mer sammansätt vis vilket kommer genomföras under 2021.

Samtliga verksamhetsinriktningar fortsätter arbeta aktivt med hälsa på arbetsplatsen i syfte att minska den totala sjukfrånvaron i vår verksamhet. Målsättningen är att nå socialnämndens mål avseende korttidsfrånvaro och den totala sjukfrånvaron under mandatperioden.

Förvaltningens förslag på åtgärder för att nå budgetbalans

För att nå budgetbalans utan den fulla förstärkning i budgetram som förvaltningen ser sig vara i behov av, krävs åtgärder i form av anpassningar och effektiviseringar i verksamheten. Förvaltningen skrev i samband med arbetet gällande MRP 2021–2023 fram en konsekvensbeskrivning gällande åtgärder som kunde behöva vidtas om socialnämndens budgetram kvarstod inför 2021.

Utifrån kommunfullmäktiges beslut avseende budgetramar för 2021 där förvaltningens förslag på åtgärd för att täcka kostnad för försörjningsstöd inte skulle genomföras behöver förvaltningen fortsatt arbeta med åtgärder för budget i balans.

Dessa åtgärder är påbörjade och innebär;

- Åtgärderna som inleddes för budgetbalans mellan 2019 och 2020 fortsätter då pandemin till del försvårat arbetet.

- Förvaltningen kommer söka hos kommunstyrelseförvaltningen det permanenta statsbidrag om 17 500 tkr som staten beslutat om.

- Fortsatt arbete utifrån framtagen handlingsplan utifrån översyn av äldreomsorgens kostnader med fokus på biståndsbeslut, hemtjänst och statistik.

- Översyn av administrativa stödroller i syfte att stärka rollernas viktighet än mer, eventuellt organisera rollerna på ett mer sammansatt och effektivt sätt samt möjliggöra ytterligare stöd till enhetschefer inom förvaltningen.

- Stärka arbetet med utveckling och kvalité inom förvaltningen så att de olika delarna ekonomi, personal, verksamhet/kvalité går hand i hand och skapar en effektiv och kvalitativ verksamhet.

- Fortsatt genuint metodiskt arbete inom samtliga verksamhetsinriktningar för att minska kostnaderna, skapa effektiva samarbeten inom och mellan förvaltningar, kompetensutveckling och systematiskt kvalitetsarbete.

Utöver detta så sker processer enligt nedan;

- Varje verksamhetsinriktning bedriver ett aktivt arbete för att minska sjukskrivningstalen, såväl lång som kort, och bidra till ett hållbart arbetsliv. Bedömningen görs att detta är en del i ansvaret att nå en budget i balans och skapa ett hållbart arbetsliv för våra medarbetare. Arbetet har varit svårare att genomföra under 2020 utifrån pandemin men fortgår och kommer möjliggöras att intensifieras när pandemin är över. Under 2020 inleddes ett förstärkt samarbete med Försäkringskassan som vi arbetar för att fortsätta under 2021.

- Planering för hemtagning från externt köpta platser, där det är möjligt fortsätter.

- Plan är lagd inom hemtjänstområdet för att arbeta med optimal planering av insatserna, effektivare resursanvändning samt fortsatt arbete med schemaplanering. Denna plan syftar till att fortsätta bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet samt att den optimerade planeringen tillsammans med schemaplanering gynnar kontinuiteten för brukaren.

- Nära samarbete mellan försörjningsstöd på IFO och arbetsmarknadsenheten inom ASI fortsätter under 2021 och också genom avtalat samarbete med Arbetsförmedlingen och Kunskapsförbundet Väst.

Osäkra poster inför 2021

Inför 2021 finns det obalanser i verksamheterna som inte har kunnat rymmas inom tilldelad ram. Dessa är till del kostnader för integrationsarbetet då den statliga ersättningen kraftfullt minskat, kostnad för försörjningsstöd, kostnad för externa placeringar kopplat till socialtjänstlagen (SoL), lag och stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lag om vård av missbrukare (LVM), samt kostnader för sjukhusanknuten avancerad hemsjukvården samt avancerade vårdärenden.

Till samtliga poster finns aktiviteter kopplade för att försöka minska obalanserna samt att förvaltningen ämnar efterfråga det permanenta statliga bidrag om 17 500 tkr hos kommunstyrelsen.

Utvecklingen av pandemin och ekonomiska konsekvenser av denna under 2021 är svåra att prognosticera. Under 2020 har förvaltningen haft merkostnader kopplade till Covid-19 om cirka 15 000 tkr, som vi till största del fått ersättning från staten för samt att vi blivit ersatta för sjuklönekostnader. Med största sannolikhet kommer förvaltningen ha extra kostnader kopplat till Covid-19 även 2021 utifrån behov av förstärkning av personal, materialkostnader m.m. Vilka statliga ersättningar som kommer ges under 2021 är idag osäkert.

Socialförvaltningens verksamhet är till del svår att fullt ut prognosticera då enskilda kommuninvånares eller målgruppers behov av lagstadgade insatser i förväg är svår att fullt ut överblicka. Kostnaderna för verksamheten kan snabbt förändras såväl upp som ner men förvaltningen följer upp verksamheten nära och ofta under året och genomför åtgärder.

Det finns emellertid en gräns för hur mycket verksamheten kan anpassas innan det går ut över kvalitén, rättssäkerheten och patientsäkerheten samt medarbetares arbetsmiljö. I de uppföljningar förvaltningen kommer göra under året ingår dessa delar och under 2021 kommer vi ha extra fokus på uppföljning i vårt systematiska kvalitets-ledningsarbete. Förvaltningsledningen ser ett stort behov av det, dels utifrån att förvaltningen genomfört flertalet organisations- och åtgärdsförändringar samt att vi är drabbade av en pandemi vilket kan göra att upplevelse av kvalité kan bli sårbar.

Nämnd och förvaltningsgemensamt

Budgetanslag 2021 är totalt 44 742 tkr.

Budgetramen för 2021 har minskat med 22 956 tkr. Intern omföring har gjorts med 20 000 tkr till IFO för placeringar, intern omföring har gjorts med 2 000 tkr till VoO Säbo för nattbemanning och parboende, intern omföring har gjorts med 1 000 tkr till VSU för förebyggande arbete och inter omföring har gjorts till KS förvaltningen med 140 tkr avseende finansiering av central lokalsamordnare. Intern omföring inom nämnd och förvaltningsgemensamt har gjorts med 3 000 tkr till att förstärka budget inom administrativa avdelningen för IT kostnader och digitalisering. Den budgetposten kommer inte att komma i balans med den förstärkningen och det kommer under 2021 att analyseras ytterligare hur den skulle kunna förstärkas inom ram.

Kostnadsökningen inom IT och digitaliseringsområdet ökar från år till år inom alla områden som licenskostnader, utbyte av och införande av nya verksamhetssystem. Detta komma alla verksamhetsområden till gagn i form av ökad effektivitet, ökad säkerhet och kvalitet för brukarna. Förvaltningen har inte än bedömt att det går att minska budgetramen inom någon verksamhetsinriktning utifrån införande av digital teknik som metod, vi kan däremot se att IT investeringarna inom vissa områden sparar tid då vi går från manuell hantering till digital, och denna tid har möjliggjort att vi kan möta fler brukare inom befintlig personalstyrka. Den delen där det ökar effektiviteten så att verksamhetsinriktningarna eventuellt kan bedriva verksamheten intakt utifrån kvalité men till lägre kostnad kan medel överföras till att förstärka IT budgeten. Om förvaltningsledningen ser svårigheter i detta behöver vidare samtal mellan förvaltning och nämnd föras.

Äldreomsorg

Budgetanslag 2021 är totalt 502 456 tkr.

Vård och omsorg

Vård och omsorgs andel av budget för äldreomsorgen är 336 264 tkr.

Hemtjänst
Inför budgetåret 2021 utgör hemtjänstens del inom vård och omsorg 113 814 tkr.

Inga större förändringar i budget har skett inför verksamhetsår 2021. Verksamheten arbetar kontinuerligt med analys och åtgärder i verksamheten utifrån bland annat nyckeltal för att ha en fortsatt kostnadseffektiv verksamhet.

Verksamheten har under 2020 vidtagit flera åtgärder för att nå ökad kostnadseffektivitet och det arbetet fortsätter vi med under 2021. Under våren 2021 sker ett breddinförande av nytt planeringssystem för hemtjänstinsatser vilket syftar till att få en optimal planering. I samband med det kommer vi se över vad som är realistiska effektivitetsmått i hemtjänsten. Hur mycket tid ska vara direkt vårdtagartid och hur mycket tid behövs för andra uppgifter, som blir en förutsättning för att nå en hög kvalitet i hemtjänstens insatser. Med de lärdomar vi tar med från året 2020 som vi arbetat med Covid -19 så behöver vård - och omsorgspersonal få förutsättningar till bland annat kompetensutveckling, reflektion, lärande och inläsning av material. Hemtjänsten är komplex och därför behöver enhetscheferna också få förutsättningar att få arbeta med medarbetarna med de aktiviteter som kopplats till förväntade resultat.

Till det nya planeringssystemet kommer även medarbetare kunna dokumentera i mobilen ute hos vårdtagare, vilket också bidrar till en effektivisering och ökad kvalité. Centrala planerare är nya roller i vår organisation och de ska bidra till att skapa en planering som är likvärdig, effektiv och med vårdtagarfokus i alla hemtjänstområden.

Under 2021 kommer ett pilotprojekt startas i kluster Brålanda och Frändefors. Projektet är ett led i Hållbara schema med målet att hemtjänsten själva ska klara den rörliga grundbemanningen samt dess personalbehov vid arbetsanhopningar och

planerad ledighet. Med det kan vikariekostnaderna minskas men framför allt skapas trygghet och personalkontinuitet för både vårdtagare och medarbetare.

Särskilt boende
Inför budgetåret 2021 utgör särskilt boendes del inom vård och omsorg 222 450 tkr.

Budgeten har inför 2021 fått tillskott med 2 000 tkr för att finansiera parboende och nattjänst på NB1.

Viktiga händelser inom verksamhetsområdet och budgetåret 2021

- Den budgetförändring som gjordes inför 2020 med cirka 18 000 tkr kommer att påverka budget även inför kommande år då förändringen gällde täthetsförändring och grundbemanning inom särskilt boende.
- En planering gällande om- och tillbyggnation av Lunddala äldreboende har startat under 2020 och om allt går enligt plan kommer byggstart ske under 2021. När om- och tillbyggnationen är klar kommer Lunddala och Ekelidens äldreboenden att slås samman till ett gemensamt boende i Vargön. En utflyttning av vårdtagare kommer att ske i månadsskiftet januari/februari 2021 och 16 platser kommer att kvarstå till resterande beslut är tagna. Budgeten för de 16 platserna kommer att ligga kvar inom verksamheten för att finansiera det nya boendet när det står klart.
- Inom verksamheten finns ett ofinansierat avancerat vårdärende motsvarande cirka 5 000 tkr samt ett specialärende motsvarande cirka 3 300 tkr.
- Vakanshållning av åtta platser på Sörbygården skedde från och med årsskiftet 2019/2020 och kvarstår även under 2021.
- En avdelning har under 2020 använts i samarbete med VSU avseende korttids- och karantänvård utifrån Corona/Covid-19 men kommer från och med 1 februari att vara i full drift med 36 platser då flytt av cirka 10 boende från Lunddala i Vargön sker.
- Under 2021 kommer verksamheten fortsätta utvecklingsarbetet gällande ”särskilt boende Vänersborg” och då b.la genom fortsatt kvalitets-utvecklingsarbete och värdskapande synsätt.

Vård, stöd och utredning (VSU)

Vård, stöd och utrednings andel av äldreomsorgens budget är 166 192 tkr.

Verksamhetsområdet har inför 2021 fått en utökad budgetram med 1 000 tkr i syfte att stärka arbetet med uppföljning av beviljade insatser inom äldreomsorgen, samt utveckling av de förebyggande insatserna som finns inom verksamhetsområdet. Arbetet kommer ske i samverkan mellan VoO hemtjänst samt VoO särskilt boende.

Inom avdelningen har förändringar av behov gjort det möjligt att omfördela och på så sätt stärka budget internt för avskrivningar, arbetskläder och leasingkostnad för fordon som ökat under 2020. En tidigare ofinansierad hyra har också kunnat budgeterats internt genom omfördelningarna. För övrigt har inga större förändringar i budget skett inför verksamhetsår 2021.

Året som varit har präglats av hantering av pandemin samt anpassning till tidigare års minskade ekonomiska ramar.

Framåt är en av våra stora utmaningar att bibehålla och utveckla kvalitén inom vård och omsorg genom att utveckla och öka kompetens hos alla våra medarbetare i en ständigt föränderlig tillvaro. Utveckling av digitaliseringen inom vårt verksamhetsområde kommer också kräva att vi klarar att skapa nya roller och enheter för att säkerställa hantering av nya system och verktyg.

Inom verksamhetsinriktningen pågår ett projekt med nya gruppledartjänster på natten som ansvarar för att samordna insatser nattetid. Syftet är att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation samt förbättra arbetsmiljön för medarbetarna. Projektet pågår fram till december 2021 då utvärdering kommer ske.

Ett annat projekt som kommer starta 2021 är ”Senior i Vbg” som till del är finansierat med folkhälsomedel från rådet för hälsa och social hållbarhet. Projektet är tänkt att vara en samverkan mellan socialförvaltningen, kultur och fritidsförvaltningen, Kommunstyrelseförvaltningen, föreningslivet och AB Vänersborgsbostäder. Syftet med projektet är att öka livskvalitén för seniorer i Vänersborg samt senarelägga behov av stöd från kommunen så långt det är möjligt.

Individ- och familjeomsorg

Budgetanslag 2021 är totalt 166 510 tkr. Ett budgettillskott har tillförts med 20 000 tkr för att täcka kostnader för barn i familjehem samt kostnader för särskild förordnad vårdnadshavare.

I detaljbudget för 2021 har förra årets fördelningsmodell legat till grund för fördelningen av 2021 års medel. Dock har vissa justeringar gjorts mellan verksamheter inom budgetram för att behovet av personalresurser har förändrats.

Kostnaderna för barn och unga i familjehem beräknas ge ett underskott med cirka 4 740 tkr 2021 trots budgettillskott då det saknas budget för gruppen ungdomar i familjehem. Intensifierat arbete pågår i försök att sänka kostnaderna bland annat genom att möta och arbeta med familjer och barn på hemmaplan i mycket hög omfattning och därigenom minska antalet placeringar.

Kostnaderna för försörjningsstöd beräknas ge ett underskott på drygt 21 000 tkr 2021 baserat på 2020 års kostnader. I beräkningen inkluderas kostnad för försörjningsstöd för flyktingar som nu flyttas över från ASI till IFO 2021 (cirka. 3 100 tkr 2020) samt minskade schablonersättningar för flyktingar. Viss överanställning av personal finns också med i beräkningen med anledningen av det ökade antalet sökande. Detta är en högst preliminär beräkning då utvecklingen av försörjningsstödet är mycket osäker med tanke på rådande läge i samhället.

Ett aktivt arbete görs i samverkan med kommunens arbetsmarknadsenhet för att finna effektivare processer mot självförsörjning för de sökande som uppbär försörjningsstöd och har arbetsförmåga. En särskild specialiserad arbetsgrupp kommer att starta upp i början av 2021 där en grupp socialsekreterare kommer att specialisera sig på att möta sökande med hög ohälsa, med målet självförsörjning för den målgruppen.

Personligt stöd och omsorg

Budgetanslag 2021 är totalt 246 425 tkr.

Under 2021 fortsätter arbetet/planeringen med att ta hem externt köpta platser inom socialpsykiatri och LSS. Den långsiktiga målsättningen är att alla ska kunna erbjudas boende i kommunens regi. Det finns en planering enligt boendeplanen och lokalförsörjningsplanen att påbörja en projektering avseende ett nytt boende i Frändefors med färdigställande under inledningen av 2022.

Socialpsykiatrin har under 2019 och 2020 fortsatt med att öka kompetensen avseende samsjuklighet. Tyvärr har inte all personal kunnat gå klart på grund av pandemin. Målsättningen är att under 2021 återuppta dessa utbildningar när förutsättningar ges.

I övrigt så fortsätter socialpsykiatrin arbeta tillsammans med vuxenenheten inom IFO, öppenpsykiatri och kommunens hälso- och sjukvård för att få till en helhet kring den enskilde vilket på sikt kan innebära att vi undviker köp av externa placeringar, men också för att kunna erbjuda plats på hemmaplan. Vi ser också att yngre personer som får ett LSS beslut även har behov av andra insatser än de som täcker grundbehoven. Vi ser en samsjuklighetsproblematik och andra behov för vissa personer inom denna målgrupp, vilket innebär att vi behöver öka på kompetensnivån rent generellt inom LSS för att kunna möta denna målgrupp på ett bra sätt.

Planeringen är att under 2021 generellt fortsätta bygga på med kompetens i de personalgrupper vi bedömer behoven är som störst. Det kan handla om personlighetsstörningar, OCD (tvångssyndrom) och annan problematik. Initialt kan det vara svårt att planera och förhoppningen är naturligtvis att pandemin ska klinga av under kommande år. Vi bedömer dock att det finns möjligheter att genomföra webbutbildningar under året som kan tillgodose behoven initialt.

Vi behöver också inventera kompetensnivån inför framtiden och då försöka hålla inventeringen på gruppnivå/boendenivå och därefter lägga en långsiktig utbildningsplan inom PSO för kommande år.

Personlig assistans har minskat i kommunal regi under de sista åren. Vi har en bra verksamhet inom personlig assistans och vi får bra resultat i våra brukar-undersökningar.

När det gäller arbetet kring digitalisering så har verksamheten startat upp ett projekt, kallas för ”ett självständigt liv”, och syftet är att ge mer kunskap kring användande av appar och andra hjälpmedel för att den enskilde på ett bättre sätt ska kunna leva ett mer självständigt liv. Förhoppningen är att projektet under 2021 ska kunna komma igång och deltagare ska kunna ges möjligheter till fysiska möten.

Arbetet kring hållbara schema fortsätter under 2021 utifrån de förutsättningar som råder just nu. PSO har kommit en bit på vägen men pandemin stoppade upp processen. Vi kommer genomföra små projekt tillsammans med daglig verksamhet i syfte att hitta bra sätt att använda våra gemensamma personalresurser på ett effektivt sätt. Bedömningen är att det kommer bli lättare att implementera om vi försöker jobba i det lilla och på så sätt kunna påvisa att det fungerar med hållbara schema

mellan olika verksamheter. Vår målsättning är att minska antalet delade turer, korta ned tiderna på vissa arbetspass och rent generellt få till mer hälsosamma schema.

Vi kommer fortsatt arbeta aktivt med hälsa på arbetsplatsen i syfte att minska korttidsfrånvaron och övertidsuttag i våra verksamheter. Målsättningen är att nå Socialnämndens mål avseende korttidsfrånvaro och den totala sjukfrånvaron under mandatperioden.

Arbete, sysselsättning och integration

Budgetanslag 2021 är totalt 62 730 tkr

Det faktum att AME ska erbjuda insatser till alla personer i arbetsför ålder som uppbär försörjningsstöd samt att det sker en konstant ökning av antalet hushåll på försörjningsstöd innebär en ökad belastning på AME:s personalresurs. Utifrån det faktiska behovet är den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten underdimensionerad och i hög grad beroende av statliga ersättningar. Att AME till del är en intäktsfinansierad verksamhet och med ett inflöde enbart från IFO innebär en markant reducering av denna finansiering.

För 2021 har AME mot bakgrund av ovanstående beviljats en ramökning med 4 000 tkr. Ramökningen kommer att nyttjas till att anslagsfinansiera flyktingmottagandet och resursförstärkning på AME.

Ett betydande antal av de personer som skrivs in på AME är i behov av att få sina förutsättningar för ett deltagande på arbetsmarknaden utredda. Detta behov kommer sannolikt inte att tillgodoses av andra parter. Det är därför nödvändigt att fortsätta utveckla de praktiska verksamheterna inom AME till att bli en enhet för utredning och bedömning. Det betyder att under 2021 så bör satsningar göras på kompetensförstärkning, vilket även kommer att innefatta personella resurser. En sådan satsning skulle också innebära möjligheter till merkostnadsersättningar från AF, vilket skulle stärka AME:s ekonomiska situation.

Det samarbete som daglig verksamhet inledde med enhetscheferna på boendena inom PSO kring hållbara scheman och strategisk personalplanering, kommer att fördjupas ytterligare under 2021. På sikt innebär detta minskade köp från bemanningsenheten. Det pågår ett kontinuerligt arbete i att möjliggöra mottagande av fler brukare inom befintlig ram och i detta sker en översyn hur det externa placeringarna inom daglig verksamhet kan utökas.

Integrationsenhetens verksamhet har hittills varit helt och hållet finansierad av statliga bidrag. En schablonersättning betalas ut för varje kommunmottagen flykting under en period av två år. Under de senaste åren har det skett markant minskning av flyktingmottagandet till Vänersborgs kommun. Från 2017 till och med 2019 har mottagandet minskat med 83 procent. Minskat flyktingmottagande innebär minskade statliga bidrag.

Utifrån nedgången i det kommunala flyktingmottagandet med minskade volymer av kommunmottagna flyktingar och anvisade ensamkommande barn/ungdomar har anpassningar av integrationsenhetens verksamhet genomförts genom minskad

personalstyrka och omorganisation. Bland annat har myndighetsutövning gällande ekonomiskt bistånd till nyanlända överförts till IFO samt handläggning gällande ensamkommande barn och unga. Under våren 2021 kommer även kommunens HVB för ensamkommande barn och unga att avvecklas. Dock är det svårt att fullt ut anpassa kostnaderna, bl. a. då tecknade hyresavtal löper på för fastigheter där det inte längre bor ungdomar som Migrationsverket utbetalar ersättning för. Underskottet 2020 täcks av flyktingschablon 2018 som har lagts ut i drift år 2020. Nya redovisningsregler innebär att det inte kommer att finnas någon sparad reserv på flyktingkontot 2021 och underskottet för 2021 prognosticerats till minst 3 000 tkr.

Socialförvaltningen

Karin Hallberg
Förvaltningschef

Bilagor:
1. Detaljbudget 2021 nämnd och förvaltningsgemensamt
2. Detaljbudget 2021 äldreomsorg (vård och omsorg samt vård stöd och utredning)
3. Detaljbudget 2021 individ och familjeomsorg
4. Detaljbudget 2021 personligt stöd och omsorg
5. Detaljbudget 2021 arbete, sysselsättning och integration

Detaljbudget 2021 nämnd och förvaltningsgemensamt

Verksamhet		Budget 2020	Budget 2021	Förändring
3010	Gem socialnämnd	1 627 000	1 627 000	0
3020	Gem administration	58 431 000	35 475 000	-22 956 000
3021	Färdtjänst	6 640 000	6 640 000	0
3022	Riksfärdtjänst	500 000	500 000	0
3043	Rehabilitering	500 000	500 000	0
Summa		**67 698 000**	**44 742 000**	**-22 956 000**

Budgetramen har minskat med sammanlagt 22 956 tkr.
Förutom kommentarer nedan har ramen ökats med 99 tkr löneökning,
samt 261 tkr inflationskompensation. Ramen har minskat med 176 tkr sänkt ränta.

Kommentarer till budgetförändringar:
(alla belopp i tkr)

3020	**Gem adm**	
	Intern omföring till placeringar inom IFO	**-20 000**
	Intern omföring till nattbemanning och parboende inom SÄBO	**-2 000**
	Intern omföring till förebyggande arbete inom VSU	**-1 000**
	Lokalsamordnare till KS	**-140**

Detaljbudget 2021 Äldreomsorg

Verksamhet		Budget 2020	Budget 2021	Förändring
3210	Gem Vård,stöd och utredning	10 912 000	11 979 000	1 067 000
3211	Gem Vård & Omsorg	837 000	0	-837 000
3212	Bemanningsenheter ÄO	2 834 000	3 462 000	628 000
3213	Biståndshandläggare ÄO	8 567 000	8 650 000	83 000
3220	Gem Särskilt boende	18 877 000	29 761 000	10 884 000
3221	Allvårdsboende	122 428 000	117 270 000	-5 158 000
3222	Demensboende	74 953 000	75 419 000	466 000
3231	Hemtjänst	129 893 000	132 761 000	2 868 000
3232	Hemsjukvård	70 390 000	69 747 000	-643 000
3234	Dagverksamhet biståndsbedömd	10 077 000	10 378 000	301 000
3235	Kommunrehab	23 795 000	24 084 000	289 000
3236	Korttidsvård	14 036 000	14 896 000	860 000
3251	Öppen dagverksamhet	4 022 000	4 049 000	27 000
Summa		**491 621 000**	**502 456 000**	**10 835 000**

Budgetramen har ökat med sammanlagt 10 835 tkr. Förutom kommentarer kring större förändringar nedan har ramen ökats med löneökningar 7 073 tkr samt 1 305 tkr inflationskompensation. Ramen har minskats med 543 tkr för sänkt ränta.

Kommentarer till budgetförändringar:

(alla belopp i tkr)

3210	**Gemensamt Vård, stöd och utredning**	
	Intern omfrån från Adm "Förebyggande VSU"	1 000
	Tjänst flyttad till 3212	-500
	Avskrivningar och ränta	116
	Skyddskläder ÄO	100
3211	**Gemensamt Vård och Omsorg**	
	Omfördelning till vc	-837
3212	**Bemanningsenhet ÄO**	
	Tjänst flyttad från 3210	500
	Verksamhetsledare tillsatt	600
	Enhetschef ej ersatt	-700
3213	**Biståndshandläggare**	
	Lokalhyror / Städ	150
	Leasing bilar	-80
3220	**Gemensamt särskilt boende**	
	Vilande budget 16 platser Lunddala till 3221	7 519
	Budgettillskott för parbboende	1 000
	Budgetjustering	2 000
3221	**Allvårdsboende**	
	Vilande budget 16 platser Lunddala till 3220	-7 519
	Budgettillkott natttjänst NB1	1 000
3232	**Hemsjukvård**	
	Avancerat vårdärende	-1 750
	Leasing av bilar	320
3234	**Dagverksamhet, biståndsbedömd**	
	Kostavtal	110
	Hyra/Städ	50

3235 Kommunrehab

Avskrivningar och ränta	140
Delegerad tid	110
Leasing av bilar	-90

Detaljbudget 2021 Individ- och familjeomsorg

Verksamhet		Budget 2020	Budget 2021	Förändring
3310	IFO gemensamt	8 937 000	9 743 000	806 000
3319	Administration	4 755 000	4 262 000	-493 000
3320	Familjestöd	22 464 000	24 101 000	1 637 000
3321	HVB, B och U	7 890 000	8 173 000	283 000
3322	Familjehem B och U	13 591 000	29 444 000	15 853 000
3324	Öppenvård kont.fam	13 305 000	10 710 000	-2 595 000
3325	Särsk förordnad vh	853 000	4 853 000	4 000 000
3326	Barnahus	283 000	0	-283 000
3327	Våldsutsatta vuxna	831 000	0	-831 000
3330	Familjerätt	2 097 000	2 193 000	96 000
3331	Familjerådgivning	1 038 000	1 093 000	55 000
3340	Missbruksstöd	4 866 000	6 793 000	1 927 000
3341	HVB missbrukare	3 061 000	3 061 000	0
3343	Boende missbrukare	7 280 000	7 136 000	-144 000
3344	Individuell öppenvård	3 202 000	2 861 000	-341 000
3345	Övrig öppenvård missbr	140 000	0	-140 000
3348	Samverkansprojekt	800 000	800 000	0
3349	Mottagartjänster vuxna	2 772 000	2 998 000	226 000
3350	Försörjningstöd	13 227 000	14 607 000	1 380 000
3351	Försörjningstöd	32 034 000	32 034 000	0
3360	Råd och stöd	881 000	870 000	-11 000
3370	Verksamhetsledare	772 000	778 000	6 000
Summa		**145 079 000**	**166 510 000**	**21 431 000**

Budgetramen har utökats med 21 431 tkr. Förutom kommentarer kring större förändringar nedan har ramen ökats med löneökningar 590 tkr, inflationskompensation 842 tkr. Ramen har minskats med 1 tkr för sänkt ränta.

Kommentarer till budgetförändringar:
(alla belopp i tkr)

3310	**IFO gemensamt**	
	Budgetjustering	666
	Drogförebyggande tjänst frpn 3345	140
3319	**Administration**	
	Enhetschef	-865
	Utökad tjänst adm.	328
3320	**Familjestöd**	
	Överflytt fältsekreterare från 3324	2 269
	Överflytt kaktus från 3324	15
	Överflytt ViN till 3340 och	-1058
3321	**Familjestöd**	
	Överflytt Barnahus från 3326	283
3322	**Familjehem B och U**	
	Budgettillskott familjehem barn	16 000

3324	**Öppenvård kont.fam**	
	Omfördelning omkostnadsersättning	-344
	Överflytt samordnade soc. Sek?	-341
	Hyra Plantaget	466
	Överflytt fältsekreterare till 3320	-2 269
	Överflytt kakatus till 3320	-15
3325	**Särsk förordnad vh**	
	Budgettillskott	4 000
3326	**Barnahus**	
	Överflytt Barnahus till 3321	-283
3327	**Våldsutsatta vuxna**	
	Överflytt kvinnojour till 3340	-831
3340	**Missbruksstöd**	
	Överflytt av en tjänst mottagningsteam från 3349	490
	Överflytt av kvinnojour från 3327	831
	Övrflytt ViN från 3320	601
3343	**Boende missbrukare**	
	Flytt av personalresurs till 3350	-505
	Driftkostnader språngbrädan från 3344	310
3344	**Individuell öppenvård**	
	Driftkostnader språngbrädan till 3343	**-310**
3345	**Övrig öppenvård missbr**	
	Drogförebyggande tjänst till 3310	-140
3349	**Mottagartjänster vuxna**	
	Överflytt av en tjänst mottagningsteam till 3340	490
3350	**Försörjningstöd**	
	Personalresurs från 3343	505
	Ökning av en tjänst	600

Detaljbudget 2021 Personligt stöd och omsorg

Verksamhet		Budget 2020	Budget 2021	Förändring
3410	Gem Omsorg om Funktionshindrade	7 859 000	7 691 000	-168 000
3411	Gemensamt bistånd	6 029 000	6 348 000	319 000
3412	Bemanningsenheten	2 728 000	2 746 000	18 000
3420	Boendestöd LSS barn och unga	8 491 000	8 491 000	0
3421	Pers ass LSS (<20 tim/vecka)	9 637 000	9 923 000	286 000
3422	Ledsagning LSS	3 952 000	3 657 000	-295 000
3423	Kontaktpersoner LSS	2 442 000	1 907 000	-535 000
3424	Korttidsverksamhet LSS	16 809 000	17 868 000	1 059 000
3425	Korttidstillsyn LSS	1 098 000	1 095 000	-3 000
3428	Boende LSS	124 138 000	125 679 000	1 541 000
3430	Boende psykiatri	29 269 000	30 894 000	1 625 000
3432	Stödteam psykiatri	5 417 000	5 774 000	357 000
3433	Dagverksamhet psykiatri	1 152 000	1 165 000	13 000
3434	Kontaktpersoner psykiatri	1 376 000	1 376 000	0
3450	Pers ass SFB (>20 tim/vecka)	21 749 000	21 811 000	62 000
Summa		**242 146 000**	**246 425 000**	**4 279 000**

Budgetramen har utökats med 4 279 tkr. Förutom kommentarer kring större förändringar nedan har ramen ökats med löneökningar 3 898 tkr samt inflation 821 tkr. Budgetramen har minskats med 586 tkr för sänkt ränta.

Kommentarer till budgetförändringar:
(alla belopp i tkr)

3422	**Ledsagning LSS**	
	Intern omföring till Korttidsverksamhet LSS	**-300**
3423	**Kontaktpersoner LSS**	
	Intern omföring till Korttidsverksamhet LSS	**-535**
3424	**Korttidsverksamhet LSS**	
	Intern omföring från ledsagning LSS	**300**
	Intern omföring från kontaktpersoner LSS	**535**
3430	**Psykiatriboende**	
	Budget för en enhetschef	**750**
	Budget för 50 % projekt "Hikikomori"	**250**

Detaljbudget 2021 Arbete, sysselsättning och integration

Verksamhet		Budget 2020	Budget 2021	Förändring
3500	Verksamheter AME	12 860 000	15 143 000	2 283 000
3505	Uppdrag AME	8 803 000	7 075 000	-1 728 000
3520	Daglig verksamhet	35 321 000	35 982 000	661 000
3521	Daglig verksamhet psykiatri	1 251 000	1 280 000	29 000
3590	Flykting	0	3 250 000	3 250 000
Totalt		**58 235 000**	**62 730 000**	**4 495 000**

Budgetramen har utökats med 4 495 tkr. Förutom kommentarer kring större förändringar nedan har ramen ökats med löneökning 651 tkr samt inflation 331 tkr. Budgetramen har minskats med 90 tkr för sänkt ränta.
Kommentarer till budgetförändringar:

(alla belopp i tkr)

3500	**Verksamheter AME**	
	Omfördelning personal AME	1 650
	Hyra Trenova	100
	Arbetsterapeft 100% (Från ökad ram 4 000 tk	750
3505	**Uppdrag AME**	
	Omfördelning personal AME	-1 650
3520	**Daglig verksamhet**	
	Mattransport	60
	Kostavtal	200
3590	**Flykting**	
	Utökad ram pga minskade bidrag	3 250

§ 38

Barn- och utbildningsnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021

KS 2021/138

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar att fördela barn- och utbildningsnämndens budget 2021, om sammanlagt 834 298 tkr, per anslagsbindningsnivå enligt följande: Nämnd och administration 4 751 tkr, förskola/grundskola/särskola 829 547 tkr.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om mål- och resursplan 2021-2023. Där fastställdes nämndernas anslagsbindningsnivåer. Kommunstyrelsen gavs delegation att, om nödvändigt under löpande år, justera anslagsbindningsnivåerna.

Barn- och utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att omfördela 700 tkr från nämndens förfogandeanslag ur anslagsbindningsnivån nämnd och administration till förskola/grundskola/särskola i budget 2021.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse 2021-02-16
- Verksamhetsplan och detaljbudget 2021 för barn- och utbildningsnämnden, inkommen 2020-12-07

2021-02-19 Dnr: KS 2020/34

Handläggare
Ewa Lundqvist
ewa.lundqvist@vanersborg.se
0521-721155

Mottagare
Kommunstyrelsen

Barn- och utbildningsnämndens anslagsbindningsnivåer i budget 2021

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att fördela barn- och utbildningsnämndens budget 2021, om sammanlagt 834 298 tkr, per anslagsbindningsnivå enligt följande: Nämnd och administration 4 751 tkr, förskola/grundskola/särskola 829 547 tkr.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om mål- och resursplan 2021-2023. Där fastställdes nämndernas anslagsbindningsnivåer. Kommunstyrelsen gavs delegation att, om nödvändigt under löpande år, justera anslagsbindningsnivåerna.

Barn- och utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att omfördela 700 tkr från nämndens förfogandeanslag ur anslagsbindningsnivån nämnd och administration till förskola/grundskola/särskola i budget 2021.

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Bilagor

Barn- och utbildningsnämndens beslut 2020-11-30 § 78

Sändlista

Barn- och utbildningsnämnden

§ 78

Verksamhetsplan och detaljbudget 2021

BUTN 2020/152

Beslut

1. Barn- och utbildningsnämnden beslutar att ej genomföra tidigare beslutade åtgärder enligt beslut i BUN 2020-06-15, § 51 med anledning av Kommunfullmäktiges beslut 2020-11-18 samt reviderad befolkningsprognos.
2. Barn- och utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att fastställa barn- och utbildningsnämndens anslagsbindningsnivåer för 2021 enligt KF beslut 2020-11-18, med förändringen att 700 tkr överförs ur nämndens förfogandeanslag till verksamhetens budget enligt följande:

Nämnd och nämndsadministration	4 751 tkr
Barnomsorg/grundskola/grundsärskola	829 547 tkr
Summa budgetram 2021	**834 298 tkr**

3. Barn- och utbildningsnämnden fastställer barn- och utbildningsförvaltningens upprättade Verksamhetsplan med detaljbudget daterad 20-11-26 avseende 2021 utifrån den av Kommunfullmäktige beslutade och tilldelade budgetramen för 2021.
4. Barn- och utbildningsnämnden översänder barn- och utbildningsförvaltningens Verksamhetsplan med detaljbudget 2021 inklusive beslutade anslagsbindningsnivåer till Kommunstyrelsen.
5. Barn- och utbildningsnämnden beslutar att under året avrapportera och utvärdera insatser som görs för barn i behov av särskilt stöd till kommunstyrelsen samt även under året begära 3,0 mkr ur kommunstyrelsens förfogandeanslag för insatser för barn i behov av särskilt stöd.
6. Barn- och utbildningsnämnden noterar tidigare ordförandebeslut om begäran av 2,6 mkr ur kommunstyrelsens förfogandeanslag för ökade måltidskostnader eftersom överenskommelse träffats mellan samhällsbyggnadsförvaltning och barn- och utbildningsförvaltning samt översända överenskommelsen för kännedom till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en sammanställning över verksamhetsplan med detaljbudget 2021 utifrån Kommunfullmäktiges beslut om Mål- och resursplan 2021-2023 samt investeringsbudget 2021-2023.

Beslutsunderlag

- Barn- och utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2020-11-20
- Verksamhetsplan och detaljbudget 2021, daterad 20-11-26
- Överenskommelse gällande måltidskostnader, daterad 2020-11-19

Sändlista

Kommunstyrelsen
Ledningsgrupp BoU
Ekonomer BoU
Utredare
Utvecklingsledare

Handläggare
Karin Bore, Maria Andersson
Karin.bore@vanersborg.se,
maria.andersson04@vanersborg.se
0521-721084, 0521-72 13 77

Mottagare
Barn- och utbildningsnämnden

Verksamhetsplan med detaljbudget 2021

Förslag till beslut

1. Barn- och utbildningsnämnden beslutar att ej genomföra tidigare beslutade åtgärder enligt beslut i BUN 2020-06-15, § 51 med anledning av Kommunfullmäktiges beslut 2020-11-18 samt reviderad befolkningsprognos.
2. Barn- och utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att fastställa barn- och utbildningsnämndens anslagsbindningsnivåer för 2021 enligt KF beslut 2020-11-18, med förändringen att 700 tkr överförs ur nämndens förfogandeanslag till verksamhetens budget enligt följande:

Nämnd och nämndsadministration	4 751 tkr
Barnomsorg/grundskola/grundsärskola	829 547 tkr
Summa budgetram 2021	**834 298 tkr**

3. Barn- och utbildningsnämnden fastställer barn- och utbildningsförvaltningens upprättade Verksamhetsplan med detaljbudget daterad 20-11-26 avseende 2021 utifrån den av Kommunfullmäktige beslutade och tilldelade budgetramen för 2021.
4. Barn- och utbildningsnämnden översänder barn- och utbildningsförvaltningens Verksamhetsplan med detaljbudget 2021 inklusive beslutade anslagsbindningsnivåer till Kommunstyrelsen.
5. Barn- och utbildningsnämnden beslutar att under året avrapportera och utvärdera insatser som görs för barn i behov av särskilt stöd till kommunstyrelsen samt även under året begära 3,0 mkr ur kommunstyrelsens förfogandeanslag för insatser för barn i behov av särskilt stöd.
6. Barn- och utbildningsnämnden noterar tidigare ordförandebeslut om begäran av 2,6 mkr ur kommunstyrelsens förfogandeanslag för ökade måltidskostnader eftersom överenskommelse träffats mellan samhällsbyggnadsförvaltning och barn- och utbildningsförvaltning samt översända överenskommelsen för kännedom till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en sammanställning över verksamhetsplan med detaljbudget 2021 utifrån Kommunfullmäktiges beslut om Mål- och resursplan 2021-2023 samt investeringsbudget 2021-2023.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2020-06-15 § 51 om Budget 2021; Mål och resursplan 2021-2023 och överlämnade detta förslag till Kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-11-04 § 171 om Mål- och resursplan 2021-2023 samt investeringsbudget 2021-2023.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18 om Mål- och resursplan 2021-2023 samt investeringsbudget 2020-2022.

Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en sammanställning över verksamhetsplan med detaljbudget 2021.

Beredning

- Barn- och utbildningsnämnden, § 51, 2020-06-15, Mål och resursplan 2021-2023
- Kommunstyrelsen, § 171, 2020-11-04, Mål och resursplan 2021-2023
- Kommunfullmäktige, 2020-11-18, Mål och resursplan 2021-2023

Sofia Bråberg

Förvaltningschef

Bilagor

Verksamhetsplan och detaljbudget 2021, daterad 20-11-26

Överenskommelse gällande måltidskostnader, daterad 2020-11-19

Sändlista

Kommunstyrelsen

Vänersborgs kommun

BUTN 2020/152
2020.3429
2020-12-04

Verksamhetsplan med detaljbudget 2021

Barn- och utbildningsnämnden

Uppdrag

Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämndens uppdrag är som huvudman för utbildningen av barn och elever i åldern 1–16 år i Vänersborgs kommun. Kommunen är huvudman för förskola, pedagogisk omsorg, förskoleklass, fritidshem, grundskola och grundsärskola.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för att besluta i frågor som rör barn- och utbildningsförvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Barn- och utbildningsnämnden ger genom förväntade resultat uppdrag till barn- och utbildningsförvaltningen som densamma sedan har i uppdrag att koppla aktiviteter som ska appellera till de förväntade resultaten.

Barn- och utbildningsnämnden har valt att arbeta med de förväntade resultaten utifrån fokusområdena; 1. elevernas resultat ska förbättras, 2. den sociala inkluderingen ska öka samt 3. organisationen ska vara dynamisk som beskrivs i () efter de förväntade resultaten.

Anslagsbindningsnivåer inom barn- och utbildningsnämnden

Anslagsbindningsnivå, tkr	Netto 2021	Intäkt 2021	Kostnad 2021
Nämnd och nämndadministration	4 751	0	4 751
Barnomsorg/grundskola/grundsärskola	829 547	-122 150	951 697
SUMMA	**834 298**	**-122 150**	**956 448**

Resultaträkning

Resultaträkning, mkr	Budget 2021	Budget 2020*[1]	Bokslut 2019
Statsbidrag*[2]	-86,5	-93,5	-102,9
Övriga intäkter	-35,7	-38,9	-37,3
Summa intäkter	**-122,2**	**-132,4**	**-140,2**
Personalkostnader	598,1	600,9	602,9
Omkostnader	355,2	352,7	336,6
Ränta och avskrivningar	3,1	2,6	2,6
Summa kostnader	**956,4**	**956,1**	**942,2**
SUMMA	**834,3**	**823,7**	**801,9**

*1 Budget oktober 2020
*2 Specifikation av prognostiserade statsbidrag, se sista sidan.

Ekonomiska resurser

Nämnd och nämndadministration, tkr	Budget 2021	Budget 2020*	Bokslut 2019
Nämnd och nämndadministration	4 751	5 425	4 527
SUMMA	**4 751**	**5 425**	**4 527**

*Budget oktober 2020

Administrativa avdelningen

Barn- och utbildningsförvaltningen har valt att organisera det systematiska kvalitetsarbetet utifrån den analysmodell som togs fram under läsår 2019/2020. Syftet med analysmodellen är att stärka hela styrkedjan och bedriva en inkluderande, systematisk och långsiktig skolutveckling där barn och elever systematiskt görs delaktiga i arbetet.

I syfte att minska risken för utanförskap och öka chanserna för elever att bli behöriga till gymnasiet arbetar barn- och utbildningsförvaltningen också aktivt med att tidigt identifiera behov hos barn och elever för att kunna genomföra insatser och vidta åtgärder. Samverkan mellan olika parter inom och mellan verksamheter samt mellan förvaltningar ses som en viktig del i detta arbete och i arbetet med att stärka likvärdigheten för våra barn och elever.

Forskning visar att kunskap om förskolans betydelse för barns fortsatta utveckling och lärande minskar risken för utanförskap och vi arbetar därför med att synliggöra förskolans betydelse för barns lärande och utveckling. Barn- och utbildningsförvaltningen arbetar också för att barn och elever ska känna ökad glädje och tillfredsställelse i förskolan och grundskolan genom att de görs delaktiga i undervisningen och genom att lärmiljön utformas så att den är tillgänglig för alla barn och elever.

Barn- och utbildningsförvaltningen arbetar även med att utveckla digitala tjänster och plattformar för att öka tillgängligheten för både medarbetare och medborgare. Ett gott bemötande, möjlighet till inflytande och delaktighet främjar möjligheterna för ett hållbart arbetsliv och skapar förtroende och tillit till och inom organisationen. Det är gynnsamt för barn och elevers lärande om chefer och medarbetare har goda förutsättningar att utföra sina uppdrag och kunskap om givna ramar skapar goda förutsättningar för alla medarbetare att ta sitt ansvar för helheten.

Förskola och pedagogisk omsorg

1. Elevernas resultat ska förbättras
Utbildningen i förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande. Den ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barn och barnens behov, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. I samarbete med hemmen ska förskolan främja barnens utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

I förskolans utbildning ingår undervisning. Det innebär att stimulera och utmana barnen med läroplanens mål som utgångspunkt och riktning, och syftar till utveckling och lärande hos barnen. Undervisningen ska utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden. Förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar barns utveckling och lärande. Förskollärare har därmed ett särskilt ansvar i utbildningen som arbetslaget genomför gemensamt.

2. Den sociala inkluderingen ska öka
Barn skapar sammanhang och mening utifrån sina erfarenheter och sätt att tänka. Därför ska de i förskolan möta respekt för sin person och sitt sätt att tänka och förstå sin omvärld. Alla som arbetar i förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla tillit och självförtroende. De ska uppmuntra barnens nyfikenhet, kreativitet och intresse.

Utbildningen i förskolan ska planeras och genomföras på ett sådant sätt så att den främjar barnens utveckling, hälsa och välbefinnande. Förskolan ska erbjuda barnen en god miljö och en väl avvägd dagsrytm med både vila och aktiviteter som är anpassade efter deras behov och vistelsetid. Miljön ska vara tillgänglig för alla barn och inspirera dem att samspela och att utforska omvärlden samt stödja barnens utveckling, lärande, lek och kommunikation.

Miljön i förskolan ska erbjuda alla barn varierade aktiviteter i olika sammanhang. Många valmöjligheter ger ökade förutsättningar för barnen att bredda sina lekmönster och val av aktiviteter. Förskolans miljö ska inspirera och utmana barnen att bredda sina förmågor och intressen utan att begränsas av könsstereotypa uppfattningar.

Förskolan ska tydliggöra för barnen och barnens vårdnadshavare vilka mål utbildningen har. Detta är en förutsättning för deras möjlighet till inflytande och förståelse för förskolans uppdrag.

3. Organisationen ska vara dynamisk
Det hälsofrämjande arbetet behöver tydligt kopplas till undervisningen inom både förskola och grundskola utifrån det dubbelriktade sambandet *om man mår bra är det lättare att lära sig och när man lär sig kan det bidra till hälsa och välbefinnande*.

Vår kommunala pedagogiska omsorg arbetar i hemmen och i andra miljöer, som gynnar barnens utveckling och lärande. De följer riktlinjerna för sin verksamhet och samarbetar i olika aktiviteter.

Ekonomiska resurser

Barnomsorg 1-5 år, tkr	Budget 2021	Budget 2020*	Bokslut 2019
Förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år	263 939	258 404	248 902
SUMMA	**263 939**	**258 404**	**248 902**

*Budget oktober 2020

Budgeterat antal placeringar inom förskola och pedagogisk omsorg 1-5 år (kommunala och externa enheter) uppgår till totalt 2 160 för 2021 (genomsnittligt antal inskrivna barn). Prognos nyttjandegrad 93 %.

Grundskola F-9

Grundskolan i Vänersborgs kommun är uppdelad i verksamheterna grundskola F-6 och grundskola 7-9 där grundsärskola ingår i respektive verksamhetsform. Här presenteras verksamheten grundskola som en helhet.

1. Elevers resultat ska förbättras.
Forskning visar att organisationer som bedriver inkluderande, systematisk och långsiktig skolutveckling, stärker hela styrkedjan och bidrar till att ge alla barn och elever bättre förutsättningar att nå sin fulla potential. Att tidiga insatser minskar risken för utanförskap och ökar chanserna att bli behörig till gymnasiet. Samt att helhetssyn i organisationen bidrar till att öka möjligheterna att arbeta långsiktigt, främjande och förebyggande.

2. Den sociala inkluderingen ska öka
Elevers delaktighet i undervisningen ökar deras motivation att lära sig och är en viktig del i arbetet för att främja studiero. Forskning visar också på vikten av att pedagoger enskilt och tillsammans arbetar med att problematisera och kritiskt granska den pedagogiska lärmiljö som erbjuds barn och elever och att öppenhet och transparens bidrar till att stärka det kollegiala lärandet. Samt att kunskap om miljö och hållbarhetsfrågor bidrar till ett mer jämlikt samhälle och bidrar till att skapa handlingskraft, vilja och förmåga att kunna förändra och ta ansvar för framtiden.

Elever känner ökad glädje och tillfredsställelse i grundskolan när de görs delaktiga i undervisningen samt att goda relationer och motivation är centrala delar i arbetet med att främja trygghet och skapa förutsättningar för högre måluppfyllelse.

Kunskap om miljö och hållbarhetsfrågor bidrar till ett mer jämlikt samhälle och bidrar till att skapa handlingskraft, vilja och förmåga att kunna förändra och ta ansvar för framtiden.

3. Organisationen ska vara dynamisk
Upplevelsen av gott bemötande skapar förtroende och tillit till organisationen. Att kunskap om givna ramar skapar goda förutsättningar för medarbetare att ta ansvar för sin del i helheten. Forskning visar att det är gynnsamt för barn och elevers lärande om chefer och medarbetare har goda förutsättningar att utföra sina uppdrag. Samt att lärares ledarskap har stor betydelse för elevers upplevelse av trygghet och trivsel och kunskapsutveckling.

Elevhälsa

Elevhälsan är en stödfunktion till verksamheterna förskola och pedagogisk omsorg, grundskola F-6 och 7-9 där grundsärskolan är inkluderad. Verksamhetens uppdrag är att främja, förebygga och stödja barnens och elevernas utveckling mot målen genom medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Det ingår även i uppdraget att bidra till att skapa miljöer som bidrar till att uppnå målen för huvudverksamheterna. Dessutom stödjer elevhälsan den administrativa avdelningen med underlag till nämndens beslut och uppföljning av huvudverksamheterna.

Elevhälsan ingår som representant för barn- och utbildningsförvaltningen i Samverkan Vänersborg. Samverkan Vänersborg ska utifrån sina specifika uppdrag och i samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, Kunskapsförbundet Väst samt Västra Götalandsregionen aktivt samordna stöd och stimulans till varje individ. Barnperspektivet och barns rätt enligt FN:s konvention om barns rättigheter ska ha en särskild tyngd. Syftet är att genom samverkan stärka den enskildes förmåga att forma sitt liv för att nå en god livskvalitet.

Ekonomiska resurser

Grundskola, tkr	Budget 2021	Budget 2020*	Bokslut 2019
Förskoleklass	21 099	23 683	22 062
Grundskola årskurs 1-9	455 942	461 462	451 839
Fritidshem och pedagogisk omsorg 6-12 år	60 414	50 923	52 357
Grundsärskola	28 153	23 801	22 239
SUMMA	**565 608**	**559 869**	**548 497**

*Budget oktober 2020

Budgeterat antal elever/platser inom grundskolans verksamheter (kommunala och externa enheter) för 2021 (genomsnitt per år). Prognos nyttjandegrad fritidshem 52 %.

Förskoleklass: 482
Grundskola årskurs 1-9: 4 417
Fritidshem och pedagogisk omsorg 6-12 år: 1 795
Grundsärskola: 60

Förväntade resultat

Andelen barn i förskolan som tar del av en undervisning av hög kvalité ökar (1)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden i samverkan med centrala elevhälsan

Aktiviteter
Identifiera behov och genomföra tidiga insatser
Organisera det systematiska kvalitetsarbetet med stöd av framtagen analysmodell
Samverka i syfte att stärka likvärdigheten inom och mellan verksamheter utifrån ett 1-16-perspektiv

Andelen elever som når kunskapskravet i årskurs 1 ökar (1)

Enhet

Förskola och pedagogisk omsorg, Grundskola F-6 i samverkan med centrala elevhälsan

Aktiviteter
Identifiera behov och genomföra tidiga insatser
Organisera det systematiska kvalitetsarbetet med stöd av framtagen analysmodell
Samverka i syfte att stärka likvärdigheten inom och mellan verksamheter utifrån ett 1-16-perspektiv

Andelen elever i årskurs 9 som har behörighet till yrkesprogram ökar (1)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden i samverkan med centrala elevhälsan

Aktiviteter
Identifiera behov och genomföra tidiga insatser
Organisera det systematiska kvalitetsarbetet med stöd av framtagen analysmodell
Samverka i syfte att stärka likvärdigheten inom och mellan verksamheter utifrån ett 1-16-perspektiv

Andelen elever i årskurs 7-9 med mer än 25 % frånvaro minskar (1)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden i samverkan med centrala elevhälsan

Aktiviteter
Identifiera behov och genomföra tidiga insatser
Organisera det systematiska kvalitetsarbetet med stöd av framtagen analysmodell
Samverka i syfte att stärka likvärdigheten inom och mellan verksamheter utifrån ett 1-16-perspektiv

Vårdnadshavare upplever att kommunikationsplattformen skapar förutsättningar för vårdnadshavare att vara delaktiga i sitt barns utbildning (3)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden

Aktiviteter
Utveckla digitala tjänster och plattformar i syfte att öka tillgängligheten för medarbetare och medborgare

Andelen barn inskrivna i förskolan ökar (2)

Enhet

Förskola och pedagogisk omsorg

Aktiviteter
Synliggöra förskolans betydelse för barns lärande och utveckling

Andelen barn och elever som upplever delaktighet i undervisningen och tar ansvar i miljö- och hållbarhetsfrågor ökar (2)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden

Aktiviteter
Göra barn/elever delaktiga i undervisningen och skapa ett växande intresse och ansvar i miljö- och hållbarhetsfrågor

Andelen barn och elever som upplever trygghet i lärandemiljön ökar (2)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden i samverkan med centrala elevhälsan

Aktiviteter
Systematisera arbetet med att förbättra tillgängligheten i våra lärmiljöer

Fler medarbetare upplever hållbart, kommunikativt och modigt ledarskap (3)

Enhet

Samtliga verksamhetsområden

Aktiviteter
Arbeta förebyggande för ett hållbart arbetsliv och sträva efter att bli en attraktiv arbetsgivare
Skapa möjligheter för medarbetare att vara delaktiga i hur handlingsutrymmet används inom givna ramar

Prognos statsbidrag

Statsbidrag, tkr	Prognos 2021	Prognos 2020
Maxtaxa och kvalitetssäkrande åtgärder	9 800	9 800
Lågstadiesatsningen	0	3 800
Förstelärare	3 700	3 700
Lärarlönelyftet	7 500	7 500
Mindre barngrupper i förskolan	18 000	13 200
Migrationsverket schablonersättning 1-15 år	500	3 600
Migrationsverket asylsökande barn och elever	3 000	6 500
Lönebidrag och anställningsstöd	2 000	2 000
Läxhjälp	4 000	4 000
Handledar- och lärlingsarvoden	300	300
Sparregården stöd från SPSM	300	300
Omsorg på obekväm tid	600	600
Papperslösa barn och elever	400	400
Nyanländas lärande	0	700
Likvärdig skola	28 800	24 300
PluggInnan	0	200
Återsökning 6%-moms	5 800	5 800
Lärarassistenter	0	1 400
Personalförstärkning elevhälsa och specialpedagogik	600	700
Familjekontakter och flyktingguider	250	400
Språkutveckling i förskolan	600	600
Lärarlyftet	200	200
Globala Klassrummet	0	1 800
Bidrag sjuklöner Corona	0	8 400
SUMMA	**86 450**	**99 800**

Vänersborgs kommun

2020-11-19

Överenskommelse mellan Barn- och utbildningsförvaltningen och Samhällsbyggnadsförvaltningen gällande måltider i förskola och förskoleklass/grundskola/grundsärskola

Förvaltningschef för Barn- och utbildningsförvaltningen och förvaltningschef för Samhällsbyggnadsförvaltningen är överens om att portionspris 2020 inklusive alla tillägg utgör nollnivå för prissättning av måltidskostnader. Framtida prisförändringar utgår från dessa portionspriser och kommer att justeras enligt anvisningarna i Mål- och resursplanen (MRP).

Portionspriser 2020 inklusive tillägg enligt kostenhetens prisöverenskommelse 2020 gällande förskola och skola samt budgetförutsättningarna i MRP följer nedan.

Köp av måltider, internt	**2020 inkl alla tillägg**
Pris per portion	
Förskola heltid	80,31 kr
Förskola deltid	46,04 kr
Förskola pedagog	46,04 kr
Pris per portion	
Grundskola F-6	37,60 kr
Grundskola 7-9	43,05 kr
Grundskola pedagog	43,05 kr

Förvaltningscheferna för Barn- och utbildningsförvaltningen och Samhällsbyggnadsförvaltningen önskar att Kommunstyrelseförvaltningen utreder och tydliggör kommunens köp- och säljfunktion då den berör samtliga förvaltningar.

Vänersborg

2020-11-19

För Samhällsbyggnadsförvaltningen

[redacted]

Andreas Knutsson
Förvaltningschef

2020-11-19

För Barn- och utbildningsförvaltningen

[redacted]

Sofia Bråberg
Förvaltningschef

Barn- och utbildningsförvaltningen

Postadress	Besöksadress	Telefon	E-post	Hemsida
462 85 Vänersborg	Sundsgatan 29	0521-72 11 04	barnutbildning@vanersborg.se	www.vanersborg.se

Prisöverenskommelse 2021

Kost				2021 (2020+1,9%)
Förskola				
Portionstyp	**Antal**	**Pris/port**		
Heltid 5 dg/ve	238 250	81,84	kr	19 498 380
Deltid 3 dg/ve	52 120	46,91	kr	2 444 949
Pedagoger	65 550	46,91	kr	3 074 951
				25 018 280 kr
Förskoleklass, grundskola och grundsärskola				
Portionstyp	**Antal**	**Pris/port**		
Förskoleklass-År 6	500 427	38,31	kr	19 171 358
År 7-9	180 652	43,87	kr	7 925 203
Vuxen	35 600	43,87	kr	1 561 772
				28 658 333 kr
ÅRETS TOTAL		**53 676 613 kr**		
Löneavtalskompensation regleras separat under avtalsåret när löneavtalen är slutna enligt anvisningar i Mål- och resursplanen.				
Avvikelser större än +/- 3 000 portioner/år debiteras/avräknas kunden med 8 kr/portion (genomsnittlig råvarukostnad).				

Sammanställning över kostnader för portioner 2021.

Vänersborg

2020-11-19

För Samhällsbyggnadsförvaltningen

[redacted]

Andreas Knutsson
Förvaltningschef

2020-11-19

För Barn- och utbildningsförvaltningen

Sofia Bråberg
Förvaltningschef

[redacted]

Barn- och utbildningsförvaltningen

Postadress	Besöksadress	Telefon	E-post	Hemsida
462 85 Vänersborg	Sundsgatan 29	0521-72 11 04	barnutbildning@vanersborg.se	www.vanersborg.se

§ 39

Tilläggsbudget avseende investeringar för samhällsbyggnadsnämnden år 2021

KS 2021/95

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att bevilja samhällsbyggnadsnämnden 179 027 tkr i tilläggsbudget i investeringsbudget 2021 fördelade till respektive investeringsprojekt enligt nämndens förslag. Finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Samhällsbyggnadsnämnden uppmanas att se över vilka konsekvenser tilläggsbudgeten får för planerade investeringar i budget 2021 och återkomma med redogörelse för det i samband med nämndens förslag till mål- och resursplan 2022-2024.

Sammanfattning av ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden begär 179 027 tkr i tilläggsbudget i investeringsbudgeten för 2021. Det avser dels investeringsprojekt som påbörjats under 2020 dels projekt som inte påbörjats utan beräknas startas under 2021. Inom fastighetsenheten finns ett antal projekt om sammanlagt 51 165 tkr. De avser bland annat 14 500 tkr till Öxnered skola, 5 000 tkr till boendemoduler IFO, 4 970 tkr till Lindgården och 4 000 tkr till Sessionssal. Dessutom återstår 6 862 tkr av de 19 000 tkr som budgeterats 2020 till underhåll. Dessa är planerade för pågående underhåll av Skerrud förskola, Norra skolan och Onsjöskolan. Inom gatuenheten återstår 10 200 tkr varav 5 000 tkr avser brounderhåll, 1 900 tkr avser GC-väg Korseberg bostadsområde och 1 700 tkr avser rondell Nabbensberg. Inom kretslopp och vatten återstår 96 991 tkr där 54 963 tkr är till Va Vänersnäs, 29 664 tkr avser Rörviks vattenverk och 10 292 är till Blåplan Vänersnäs.

Mål- och resursplan 2021 innehåller investerings- och exploateringsbudget om 595 700 tkr. Sammantaget uppgår nu investeringsbudget 2021 till 764 727 tkr. Då det är en mycket hög nivå kan det bli nödvändigt att flytta fram projekt i budget 2021 till kommande år.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-03

Begäran om tilläggsbudget avseende investeringar för år 2021, inkommen 2021-02-01

2021-02-23 Dnr: KS 2021/95

Handläggare
Ewa Lundqvist
ewa.lundqvist@vanersborg.se
0521-721155

Mottagare
Kommunstyrelsen

Begäran från samhällsbyggnadsnämnden om tilläggsbudget till investeringsbudget 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att bevilja samhällsbyggnadsnämnden 179 027 tkr i tilläggsbudget i investeringsbudget 2021 fördelade till respektive investeringsprojekt enligt nämndens förslag. Finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Samhällsbyggnadsnämnden uppmanas att se över vilka konsekvenser tilläggsbudgeten får för planerade investeringar i budget 2021 och återkomma med redogörelse för det i samband med nämndens förslag till mål- och resursplan 2022-2024.

Sammanfattning av ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden begär 179 027 tkr i tilläggsbudget i investeringsbudgeten för 2021. Det avser dels investeringsprojekt som påbörjats under 2020 dels projekt som inte påbörjats utan beräknas startas under 2021. Inom fastighetsenheten finns ett antal projekt om sammanlagt 51 165 tkr. De avser bland annat 14 500 tkr till Öxnered skola, 5 000 tkr till boendemoduler IFO, 4 970 tkr till Lindgården och 4 000 tkr till Sessionssal. Dessutom återstår 6 862 tkr av de 19 000 tkr som budgeterats 2020 till underhåll. Dessa är planerade för pågående underhåll av Skerrud förskola, Norra skolan och Onsjöskolan. Inom gatuenheten återstår 10 200 tkr varav 5 000 tkr avser brounderhåll, 1 900 tkr avser GC-väg Korseberg bostadsområde och 1 700 tkr avser rondell Nabbensberg. Inom kretslopp och vatten återstår 96 991 tkr där 54 963 tkr är till Va Vänersnäs, 29 664 tkr avser Rörviks vattenverk och 10 292 är till Blåplan Vänersnäs.

Mål- och resursplan 2021 innehåller investerings- och exploateringsbudget om 595 700 tkr. Sammantaget uppgår nu investeringsbudget 2021 till 764 727 tkr. Då det är en mycket hög nivå kan det bli nödvändigt att flytta fram projekt i budget 2021 till kommande år.

Underlag

Samhällsbyggnadsnämndens beslut 2021-01-29 § 6

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Sändlista

Samhällsbyggnadsnämnden
Ekonomikontoret

§ 6

Begäran om tilläggsbudget avseende investeringar år 2021

SBN 2020/7

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta att samhällsbyggnadsnämnden beviljas tilläggsbudget avseende investeringar under år 2021 till ett belopp av 179 027 tkr i enlighet med förvaltningens upprättade förslag.

Sammanfattning av ärendet

Totalt föreslagen tilläggsbudget för samhällsbyggnadsnämnden uppgår till 179 027 tkr. Projekt som är påbörjade innan år 2021 och som kommer att fortskrida under år 2021 behöver få utnyttja den del av budgeten som återstår för respektive projekt.

Beredning har skett inom samhällsbyggnadsnämndens ledningsgrupp. Information och dialog om investering- och exploateringsbudget har skett i samband med presidieöverläggning med kommunstyrelsens arbetsutskott om investerings- och exploateringsbudget den 18e december 2020.

Den totalt föreslagna tilläggsbudgeten 2021 är fördelad enligt följande:

Samhällsbyggnadsnämnden	**Tilläggsbudget 2021**
Fastighetsenheten	51 165 tkr
Gatuenheten	10 200 tkr
Kost och Service	500 tkr
Exploatering	20 171 tkr
Kretslopp och Vatten	96 991 tkr
Summa samhällsbyggnadsnämnden	**179 027 tkr**

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2021-01-28
- Utfallet i 2020 års bokslut
- Material till presidieöverläggning om investerings- och exploateringsbudget den 18e december 2020

Sändlista

Kommunstyrelsen, Förvaltningschef,
Verksamhetschefer inom samhällsbyggnadsförvaltningen,
Ekonom

Vänersborgs kommun
Samhällsbyggnadsnämnden

TJÄNSTESKRIVELSE

2021-01-28

Dnr: SBN 2020/7

Handläggare
Clara Sannemalm
Clara.sannemalm@vanersborg.se
0521-72 12 59

Mottagare
Samhällsbyggnadsnämnden

Begäran om tilläggsbudget avseende investeringar år 2021

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta att samhällsbyggnadsnämnden beviljas tilläggsbudget avseende investeringar under år 2021 till ett belopp av 179 027 tkr i enlighet med förvaltningens upprättade förslag, daterat 2021-01-14.

Sammanfattning av ärendet

Totalt föreslagen tilläggsbudget för samhällsbyggnadsnämnden uppgår till 179 027 tkr. Projekt som är påbörjade innan år 2021 och som kommer att fortskrida under år 2021 behöver få utnyttja den del av budgeten som återstår för respektive projekt.

Beredning har skett inom samhällsbyggnadsnämndens ledningsgrupp. Information och dialog om investering- och exploateringsbudget har skett i samband med presidieöverläggning med kommunstyrelsens arbetsutskott om investerings- och exploateringsbudget den 18e december 2020.

Den totalt föreslagna tilläggsbudgeten 2021 är fördelad enligt följande:

Samhällsbyggnadsnämnden	**Tilläggsbudget 2021**
Fastighetsenheten	51 165 tkr
Gatuenheten	10 200 tkr
Kost och Service	500 tkr
Exploatering	20 171 tkr
Kretslopp och Vatten	96 991 tkr
Summa samhällsbyggnadsnämnden	**179 027 tkr**

Fördjupad beskrivning av ärendet

Fastighetsenheten

Av den totalt föreslagna tilläggsbudgeten för pågående investeringar utgör fastighetsenhetens del 51 165 tkr. Öxnereds skola bidrar till en större del av totalen med en föreslagen tilläggsbudget om 14 500 tkr. Budgetdifferensen för projektet år 2020 är totalt 68 585 tkr. Avvikelsen beror till stor del att budgeten inte har reviderats mot betalplanen där kostnader för projektet är förskjutna. Det är också anledningen till att den föreslagna tilläggsbudgeten inte uppgår till den totala budgetdifferensen.

Några av de andra större investeringsprojekten i den föreslagna tilläggsbudgeten är Sessionssalen, Lindgården, Boendemoduler IFO samt Holmängen skola. Olika anledningar har gjort att projekt har skjutits fram i tid. Vad gäller Holmängen skola har upphandlingen överklagats vilket har bidragit till försenad uppstart. Arbetet med Lindgården är tillfälligt avbruten på grund av att en utredning om Lindgårdens användning pågår. Boendemoduler IFO har krävt en placeringsutredning som har blivit försenad. Vad gäller sessionssalen har upphandling av generalkonsult förskjutit projektstarten.

Multikök Oden har en budgetdifferens om 45 353 tkr år 2020, men där är tilläggsbudget noll enligt förslaget. Detta beror att förseningen redan är medräknad i beslutad Mål- och Resursplan 2021-2023.

Av den totalt föreslagna tilläggsbudgeten för fastighetsenheten avser 6 862 tkr fördelat underhåll i driften, och hör till underhållsbudgeten på 19 000 tkr som är beslutad i Mål och Resursplan 2020-2022. Att tilläggsbudget är föreslagen för dessa projekt beror på förseningar inom de pågående underhållsprojekten. De underhållsprojekt som avses är Skerruds förskola, Norra skolan samt Onsjöskolan. Vad gäller Skerruds förskola beror förseningen på att den entreprenör som upphandlades först gick i konkurs och därför behövde en ny upphandling genomföras, därav en budgetdifferens om 4 053 tkr. Norra skolans försening är också på grund att av upphandling fick genomföras på nytt eftersom det var brist på konkurrens i första omgången, därav en budgetdifferens om 2 739 tkr. Avseende underhållet för Onsjöskolan återstod vid årets slut 70 tkr av det pågående arbetet som utfördes under år 2020.

Fastighet (tkr)	Budget 2020	Totalt utfall 2020	Budgetdifferens 2020	Tilläggsbudget 2021
Holmängen, ny skola inkl. idrottshall, kök	4 000	115	3 885	3 885
Hallevibadet	1 000	0	1 000	1 000
Lindgården	5 000	30	4 970	4 970
Flytbrygga Sanden	3 500	3 057	443	443
Kommunhus, innergård	1 000	0	1 000	500
Sessionssal	4 000	0	4 000	4 000
Kommunhus	11 500	6 572	4 928	2 500
Öxnered skola inkl. idrottshall, kök	125 100	56 515	68 585	14 500

Nordkroken WC	1 000	60	940	940
Idrottshall 40X20	32 600	30 500	2 100	500
Villa Björkås	2 000	246	1 754	1 750
Multikök, Oden	76 500	31 147	45 353	0
Fotbollens hus	2 200	2 028	172	172
Kök, Skerruds skola	4 900	1 957	2 943	2 943
Sportcentrum	1 000	0	1 000	1 000
Boendemoduler IFO	5 000	0	5 000	5 000
Kök, Blåsut förskola	5 000	4 044	956	200
F.d. underhåll drift (komponentredovisning) Skerrud förskola	7 000	2 947	4 053	4 053
F.d underhåll drift (komponentredovisning) Norra skolan	3 000	261	2 739	2 739
F.d. underhåll drift (komponentredovisning) Onsjöskolan	700	630	70	70
Summa fastighetsenheten	**296 000**	**140 109**	**155 891**	**51 165**

Gatuenheten

Gatuenheten har totalt en föreslagen tilläggsbudget om 10 200 tkr. Brounderhåll utgör ungefär hälften av totalen med 5 000 tkr. Överklagad upphandling i två instanser har gjort att projekt hittills är försenat med 1 år. Budgetdifferensen för brounderhåll 2020 uppgår till 25 000 tkr, men orsaken till att tilläggsbudget endast uppgår till 5 000 tkr är att förseningen redan är medräknad i beslutad Mål- och Resursplan 2021-2023.

Gatuenheten (tkr)	**Budget 2020**	**Totalt utfall 2020**	**Budgetdifferens 2020**	**Tilläggsbudget 2021**
Gc-väg Korseberg, bostadsområde	2 000	55	1 945	1 900
Gc-väg Repslagarvägen + Sandmarksgatan	2 500	2 160	340	300
Rondell Nabbensberg	8 000	6 273	1 727	1 700
Brounderhåll	25 000	186	24 814	5 000
GC-tunnel jvg.Lillån översvämn	500	0	500	500
Fisktorget	2 300	1 016	1 284	800
Summa Gatuenheten	**40 300**	**9 690**	**30 610**	**10 200**

Kost och Service

Kost och service har totalt en förslagen tilläggsbudget om 500 tkr, enbart bestående av köksutrustning/kontorsmöbler. Orsak till tilläggsbudgeten är kopplad till förseningen av multiköket Oden.

Kost och service (tkr)	Budget 2020	Totalt utfall 2020	Budgetdifferens 2020	Tilläggsbudget 2021
Köksutrustning/kontorsmöbler	2 000	513	1 487	500
Summa Kost och service	**2 000**	**513**	**1 487**	**500**

Exploatering

Föreslagen tilläggsbudget för exploateringar uppgår till totalt 20 171 tkr och de exploateringsprojekt som har störst tilläggsbudget i förslaget är Öxnered/Skaven etapp 1 och Holmängen bostäder etapp 2. Vad gäller Öxnered/Skaven etapp 1 uppgick budgetdifferensen för 2020 till 16 159 tkr, men utifrån det arbete med prioriteringar av investerings- och exploateringsprojekt som genomfördes under december 2020 lades endast 8 000 tkr med som förslag till tilläggsbudget, då det är liten sannolikhet att hinna förbruka mer på projektet under 2021. Orsaken till budgetdifferensen är försening av detaljplan.

Holmängen bostäder etapp 2 har en förslagen tilläggsbudget om 8 758 tkr, vilket motsvarar projektets budgetdifferens år 2020. Arbete med asfaltering, lekplats och dagvatten återstår.

Exploatering (tkr)	Budget 2020	Totalt utfall 2020	Budgetdifferens 2020	Tilläggsbudget 2021
Källeberg, detaljplan, vägbyggnad	200	0	200	200
Brättevägen, Skaven mot Edsvägen	1 000	50	950	950
Industritomter, utredning	600	171	429	429
Öxnered/Skaven etapp 1 va/gata	19 000	2 841	16 159	8 000
Holmängen bostäder etapp 2	9 500	742	8 758	8 758
Holmängen gångtunnel under järnvägen	12 500	11 350	1 150	1 150
Mariedal Skäppan	700	15	685	685
Summa Exploatering	**43 500**	**15 170**	**28 330**	**20 171**

Kretslopp och Vatten

Kretslopp och Vattens del av den totalt föreslagna tilläggsbudgeten uppgår till 96 991 tkr. Här utgör tre större projekt den största andelen av tilläggsbudgeten. Va Vänersnäs har enligt förslaget en tilläggsbudget om 54 963 tkr, Blåplan Vänersnäs om 10 292 tkr och Rörviks vattenverk om 29 664 tkr. Orsaken till försening av Va Vänersnäs samt Blåplan Vänersnäs är sammantaget att coronapandemin har bidragit till förseningar och markförhandlingar har dragit ut på tiden.

Rörviks vattenverk har kapacitetsbrist och kraven på framtida rening ökar. Kommunen har tidigare vid två tillfällen sammanställt förfrågningsunderlag och försökt göra en upphandling, men då föreslagna lösningar ej klarar framtida krav på rening och ett eventuellt föränderligt klimat så har kommunen tvingats avbryta upphandlingarna.

Kretslopp och vatten (tkr)	**Budget 2020**	**Totalt utfall 2020**	**Budgetdifferens 2020**	**Tilläggsbudget 2021**
Va Nordkroken	800	42	758	758
Va Vänersnäs	60 000	5 037	54 963	54 963
Säkerhetsarb. EU-direktiv	500	364	136	136
Rörviks vattenverk	29 700	36	29 664	29 664
Blåplan, Vänersnäs	14 100	3 808	10 292	10 292
Holmängens avloppsreningsverk	2 000	1 401	599	599
Utrustning och inventarier (Renhållning)	1 000	420	580	580
Summa Kretslopp och vatten	**108 100**	**11 109**	**96 991**	**96 991**

Beredning

Beredning har skett inom samhällsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp.

Information och dialog om investering- och exploateringsbudget har skett i samband med presidieöverläggning med kommunstyrelsens arbetsutskott om investerings- och exploateringsbudget den 18e december 2020.

Underlag

Utfallet i 2020 års bokslut

Material till presidieöverläggning om investerings- och exploateringsbudget den 18e december 2020

Andreas Knutsson

Förvaltningschef

Sändlista

Kommunstyrelsen

Samhällsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp

Ekonom

§ 40

Tilläggsbudget till kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 för inköp av servrar

KS 2021/136

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att utöka kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 med 322 000 kronor för inköp av två servrar. Finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Sammanfattning av ärendet

I bokslut 2020 visade kommunstyrelsens investeringsbudget överskott om 1 761 000 kronor varav 391 000 kronor avsåg datanät.

I november 2020 upphandlade IT-kontoret två servrar för 322 000 kronor. På grund av rådande pandemi blev leverans och fakturering försenade till efter årsskiftet och utgiften belastar därmed kommunstyrelsens investeringsbudget 2021. Under normala omständigheter hade tidsplanen varit rimlig och leverans hade skett i december månad.

Då IT-kontoret står inför omfattande investeringar de närmsta åren är det av största vikt att budgeten kan användas fullt ut för att kunna säkerställa efterfrågad servicenivå. Därför föreslås att kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 utökas med 322 000 kronor. Ekonomikontoret konstaterar att finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-22

2021-02-22 Dnr: KS 2021/136

Handläggare
Lotten Svensson
lotten.svensson@vanersborg.se
0521-72 23 79

Mottagare
Kommunstyrelsen

Tilläggsbudget till kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 för inköp av servrar

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att utöka kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 med 322 000 kronor för inköp av två servrar. Finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Sammanfattning av ärendet

I bokslut 2020 visade kommunstyrelsens investeringsbudget överskott om 1 761 000 kronor varav 391 000 kronor avsåg datanät.

I november 2020 upphandlade IT-kontoret två servrar för 322 000 kronor. På grund av rådande pandemi blev leverans och fakturering försenade till efter årsskiftet och utgiften belastar därmed kommunstyrelsens investeringsbudget 2021. Under normala omständigheter hade tidsplanen varit rimlig och leverans hade skett i december månad.

Då IT-kontoret står inför omfattande investeringar de närmsta åren är det av största vikt att budgeten kan användas fullt ut för att kunna säkerställa efterfrågad servicenivå. Därför föreslås att kommunstyrelsens investeringsbudget 2021 utökas med 322 000 kronor. Ekonomikontoret konstaterar att finansiering kan ske genom ökad upplåning.

Thomas Sannemalm

Ekonomichef

Sändlista

Kommunstyrelseförvaltningens ekonomikontor och IT-kontor

§ 41

Granskningsrapport/Revisionsrapport - Hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030

KS 2020/461

Beslut

Kommunstyrelsen antar upprättat yttrande i ärende avseende svar på revisionsrapport avseende granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 enligt bilaga.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har KPMG granskat kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter. Den sammanfattande bedömningen i granskningsrapporten är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns.

Synpunkter på granskningsrapporten har inhämtats från samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt samtliga förvaltningar. Kommunstyrelseförvaltningen gör den samlade bedömningen att det finns ett behov av ett förtydligande i kommunstyrelsens reglemente omfattande en tydlig, styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete. I detta uppdrag inkluderas även en samordnande roll för de rekommendationer som avser nämnderna.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse 2021-02-19
- Förslag till yttrande över Granskningsrapport/revisionsrapport - Hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030
- Granskningsrapport/revisionsrapport - Hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, inkommen 2020-12-22
- Missiv om granskningsrapport/Revisionsrapport - Hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, inkommen 2020-12-22

2021-02-22 Dnr: KS 2020/461

Handläggare
Boel Carlsson
boel.carlsson@vanersborg.se
0521-72 24 09

Mottagare
Kommunstyrelsen

Svar på revisionsrapport avseende granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar upprättat yttrande i ärende avseende svar på revisionsrapport avseende granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 enligt bilaga.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har KPMG granskat kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter. Den sammanfattande bedömningen i granskningsrapporten är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns.

Synpunkter på granskningsrapporten har inhämtats från samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt samtliga förvaltningar. Kommunstyrelseförvaltningen gör den samlade bedömningen att det finns ett behov av ett förtydligande i kommunstyrelsens reglemente omfattande en tydlig, styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete. I detta uppdrag inkluderas även en samordnande roll för de rekommendationer som avser nämnderna.

Beredning

Ärendet har beretts av miljöstrategen.

Underlag

Revisionsrapport, KPMG 2020-12-17
Revisorernas missiv, 2020-12-17
Inkomna synpunkter från samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt samtliga förvaltningar.

Ewa Ferm Björklund

Avdelningschef Hållbar utveckling

Bilagor

Yttrande avseende granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030.

Sändlista

Kommunens revisorer
Samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö
Samtliga nämnder

Handläggare
Boel Carlsson
boel.carlsson@vanersborg.se
0521-72 24 09

Mottagare
Kommunstyrelsen

Yttrande avseende granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030

Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har KPMG granskat kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030. Rapport tillsammans med rekommendationer inkom 2020-12-22, med önskemål om att kommunstyrelsen inhämtar svar från samtliga berörda nämnder och därefter återkommer med ett sammanställt svar senast 2021-02-26. Dock finns beslut på svarstid inom fyra månader till revisorerna, det vill säga 2021-04-22. För att hinna avge ett svar inom denna tidsram föreslogs till revisorerna att synpunkter endast inhämtas från förvaltningarna och att ärendet handläggs av kommunstyrelseförvaltningen och beslutas i kommunstyrelsen. Revisorerna godkände detta förslag i mail 2021-02-03.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter. Den sammanfattande bedömningen i granskningsrapporten är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns.

Sammanfattning av yttrande

Synpunkter på granskningsrapporten har inhämtats från samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt samtliga förvaltningar. Kommunstyrelseförvaltningen gör den samlade bedömningen att det finns ett behov av ett förtydligande i kommunstyrelsens reglemente omfattande en tydlig, styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete. I detta uppdrag inkluderas även en samordnande roll för de rekommendationer som avser nämnderna.

Yttrande

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar revisorerna:

• att kommunstyrelsen får i uppdrag att föreslå ett förtydligande av sitt reglemente omfattande en tydlig styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete.

• att kommunstyrelsen tydliggör uppdraget och mandatet för tjänstepersonsgruppen för miljöprogrammet och förvaltningarnas representanter

• att kommunstyrelsen och nämnderna genomför väsentlighetsanalyser och identifierar vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten.

• att kommunstyrelsen och nämnderna inför arbetet med verksamhetsplan och budget 2022 använder väsentlighetsanalyser tillsammans med kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument för att utifrån inriktningsmålen identifiera och formulera mätbara förväntade resultat.

• att kommunstyrelsen tar fram en grundläggande utbildning med fokus på praktisk tillämpning som respektive nämnd kan anpassa till sin egen verksamhet för att konkretisera hållbarhetsarbetet utifrån medarbetarnas vardag.

• att kommunstyrelsen tar fram en övergripande kommunikationsstrategi till stöd för genomförandet av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, liksom kommunikationsplaner till stöd för genomförandet av andra styrdokument såsom miljöprogrammet och den kommande klimatstrategin.

Synpunkter har inhämtats från samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt från samtliga förvaltningar. Dessa redovisas nedan.

Samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö anser att kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 har kommit igång och att revisionen kom lite för tidigt för att kunna göra en rättvis bedömning av arbetet. Dock menar gruppen att det behövs ett förtydligande i reglementet omfattande en tydlig styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete. Gruppen anser även att handläggningstiden är för kort då den omöjliggör en politisk beredning i nämnderna.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen pågår ett arbete enligt revisorernas rekommendationer ovan. Förvaltningen har påbörjat en väsentlighetsrapport samt upprättat ett dokument som anger vilka Agenda 2030-mål som kan kopplas till förvaltningens nu gällande förväntade resultat. Förvaltningen ser möjligheter med en bättre koppling till Agenda 2030 i inriktningsmål och förväntade resultat vilket förenklar uppföljning. Vidare önskas en sammankoppling av indikatorer i miljöprogrammet med de indikatorerna som återfinns i Agenda 2030, så att inte nya indikator behöver uppfinnas. Förvaltningen pekar avslutningsvis på vikten av att vid framtagande av styrdokument hänvisa till relevanta Agenda 2030-mål.

Miljö- och byggnadsförvaltningen lyfter fram att det finns mycket kunskap och kompetens inom området på förvaltningen och att förvaltningen utför mycket arbete relaterat till Agenda 2030. För de rekommendationer som är ställda till nämnderna önskar förvaltningen en samordning från kommunstyrelseförvaltningen.

Socialförvaltningen arbetar kontinuerligt med en rad aktiviteter inom ramen för Agenda 2030 utifrån mål- och resursplan, miljöprogram, klimatlöften mm. Vidare ingår flera av Agenda 2030-målen rörande hälsa och social hållbarhet i socialnämndens grunduppdrag och utifrån lagstiftning. Socialförvaltningen ställer sig bakom revisorernas rekommendationer, vilket dock förutsätter att det bland annat ges en tydligare ledning och samordning, samt vägledning för genomförande av väsentlighetsanalyser, utöver det arbete som utförs idag.

Barn- och utbildningsförvaltningen håller till stor del med revisorerna i slutsatsen kring vilka brister som finns. Förvaltningen menar att det finns behov av en tydligare styrning

och ledning när det kommer till implementeringen av hållbarhetsarbetet i kommunen. Med en tydligare beställning från kommunstyrelsen är det förvaltningens förmodan att arbetet med Agenda 2030 kommer att ha bättre förutsättningar att hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt även i nämnderna. Utöver revisorernas rekommendationer ställda till nämnderna avser förvaltningen att på ett tydligare sätt inkludera Agenda 2030 i arbetet med framtagandet av verksamhetsplanen.

Kultur- och fritidsförvaltningen delar i stort revisorernas bedömningar och rekommendationer. Inför budgetarbetet 2022 har förvaltningen börjat titta på hur Agenda 2030-målen också kan vara kopplade till inriktningsmålen och nämndens förväntade resultat för 2021 som en grund för arbetet. Förvaltningen ser gärna att kommunstyrelseförvaltningen tar fram en kommungemensam struktur för hur arbetet ska genomföras, integreras i verksamheterna och därefter återrapporteras, samt att det också bör integreras i befintligt styr- och ledningsystem för att undvika att skapa parallella processer. Denna integrering bör också ta sikte på grunduppdraget och inte bara inriktningsmål och förväntade resultat, då många av förvaltningens verksamheter i sina grunduppdrag är direkt kopplade till Agenda 2030.

Mot bakgrund av de synpunkter som redovisats ovan gör kommunstyrelseförvaltningen den samlade bedömningen att det finns ett behov av ett förtydligande i kommunstyrelsens reglemente omfattande en tydlig, styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete. I detta uppdrag inkluderas även en samordnande roll för de rekommendationer som avser nämnderna.

Ewa Ferm Björklund
Avdelningschef Hållbar utveckling

Förnamn Efternamn.
Titel 2

Granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030

Revisionsrapport

Vänersborgs kommun

KPMG AB

2020-12-17

Antal sidor 18

© 2020 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 1

2 Inledning/bakgrund 3
2.1 Syfte och revisionsfrågor 3
2.2 Avgränsning 4
2.3 Revisionskriterier 4
2.4 Projektorganisation 4
2.5 Metod 4

3 Resultat av granskningen 6
3.1 Förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete 6
3.1.1 Mål och delmål i Agenda 2030 6
3.1.2 Vänersborgs kommuns ansvarsfördelning avseende hållbarhet 7
3.1.3 Kommunövergripande mål och ambitioner för hållbarhet 7
3.1.4 Bedömning 10
3.2 Integrering av hållbarhet i kommunens styrning, ledning och verksamhetsutveckling 11
3.2.1 Väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030 11
3.2.2 Identifiering av relevanta mål och delmål i Agenda 2030 för kommunstyrelsen, nämnderna och deras verksamheter 12
3.2.3 Mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen 13
3.2.4 Kommunstyrelsens och nämndernas arbete för att integrera Agenda 2030 14

4 Slutsatser och rekommendationer 17

5 Bilaga: Källförteckning 19

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Confidential

1 Sammanfattning

KPMG har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter. Vår sammanfattande bedömning är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för detta.

Den övergripande granskningsfrågan har varit om kommunstyrelsen har integrerat Agenda 2030 i sin styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten, med särskilt fokus på den miljömässiga dimensionen i form av mål 6-7, samt 11-15. Vår bedömning är att kommunen inte har det.

Det finns brister när det gäller förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter, men kommunstyrelsen och nämnderna har under 2020 lagt en grund för att möta dem. Vi bedömer att de nya inriktningsmålen tillsammans med arbetet som kommit igång i den politiska samverkansgruppen för hållbarhet och miljö, tjänstepersonsgruppen för miljö och kommunledningsgruppen ger en god grund för det fortsatta arbetet. Det ger förutsättningar för att integrera Agenda 2030 och styrdokument som miljöprogrammet och ”klimatstrategin” i kommunens styrmodell och ordinarie processer för att planera, styra och följa upp nämndernas verksamhet och budget. Samtidigt har varken kommunstyrelsen eller någon nämnd ett utpekat ansvar i sitt reglemente för att leda och samordna arbetet med hållbarhet och Agenda 2030 i kommunen. Det finns också behov av att utveckla kommunens kommunikation i hållbarhetsarbetet, både internt och externt med kommuninvånarna och andra lokala aktörer.

Vår bedömning är:

- Att kommunstyrelsen och nämnderna inte genomfört väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030, inklusive dess miljömål.
- Att kommunstyrelsen och nämnderna inte identifierat vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten. Det gäller därmed även agendans miljömål.
- Att kommunstyrelse och nämnderna inte formulerat egna mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen, men att de nya inriktningsmålen innebär att de formulerat förväntade resultat som i större utsträckning är i linje med agendan.
- Att det som en del av kommunens kärnverksamheter finns ett praktiskt arbete i förvaltningarna som bidrar till genomförandet av Agenda 2030. Det redovisas därmed i den ordinarie återrapporteringen till nämnderna. Vår bild är dock att arbetet, i likhet med Agenda 2030-arbetet generellt i kommuner och regioner, inte svarar upp emot den ambitionshöjning som agendan innebär.
- Att förvaltningarnas kunskap och kompetens ännu inte är tillräckligt tillgodosedd för ett ändamålsenligt och effektivt arbete relaterat till Agenda 2030.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi:

- Att kommunstyrelsen får i uppdrag att föreslå ett förtydligande av sitt reglemente omfattande en tydlig styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete.
- Att kommunstyrelsen tydliggör uppdraget och mandatet för tjänstepersonsgruppen för miljöprogrammet och förvaltningarnas representanter
- Att kommunstyrelsen och nämnderna genomför väsentlighetsanalyser och identifierar vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten. I detta arbete bör kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument användas som fördjupad vägledning.
- Att kommunstyrelsen och nämnderna inför arbetet med verksamhetsplan och budget 2022 använder väsentlighetsanalyser tillsammans med kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument för att utifrån inriktningsmålen identifiera och formulera mätbara förväntade resultat. Här är det viktigt att väga in den ambitionshöjning som Agenda 2030 innebär, inte minst miljömässigt.
- Att kommunstyrelsen tar fram en grundläggande utbildning med fokus på praktisk tillämpning som respektive nämnd kan anpassa till sin egen verksamhet för att konkretisera hållbarhetsarbetet utifrån medarbetarnas vardag.
- Att kommunstyrelsen tar fram en övergripande kommunikationsstrategi till stöd för genomförandet av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, liksom kommunikationsplaner till stöd för genomförandet av andra styrdokument såsom miljöprogrammet och den kommande klimatstrategin.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av revisorerna i Vänersborgs kommun fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030.

Vänersborgs kommun ingår i ett nätverk av kommuner och regioner som arbetar med Agenda 2030 och de globala målen och kan på så vis få inspiration och erfarenhetsutbyte i arbetet. Målet är att det ska skapa bättre förutsättningar och möjligheter för kommunens invånare. Agenda 2030 ska vara utgångspunkt i kommunens styrning och vägledande i planerings- och utvecklingsarbetet. På så sätt skapas förutsättningar för att hållbarhetsarbetet genomsyrar all verksamhet och att arbetet bedrivs långsiktigt.

FN:s medlemsländer antog 2015 Agenda 2030 för att möta de stora hållbarhetsutmaningar som världen står inför miljömässigt, socialt och ekonomiskt. Alla länder har ett ansvar för att bidra till att agendans mål och delmål uppnås och den regionala och lokala nivån har en avgörande betydelse för genomförandet. Regeringens Agenda 2030-delegation konstaterar att arbetet behöver bygga på den lokala självstyrelsen om det ska få kraft och bli långsiktigt hållbart. Vidare är flera av kommunens och regionernas grunduppdrag enligt lag (t.ex. inom skola, vård, omsorg och samhällsplanering) direkt eller indirekt kopplade till specifika delmål i agendan. Agenda 2030-delegationen bedömer i sitt slutbetänkande det därför som angeläget att kommuner och regioner integrerar arbetet med hållbar utveckling och Agenda 2030 i sin ordinarie styrning och ledning. Behovet av en sådan inriktning bekräftas i en rapport från Statskontoret om genomförandet av Agenda 2030 i kommuner, regioner och myndigheter, samt i regeringens proposition om Sveriges genomförande av Agenda 2030 (2019/20:188).

Med utgångspunkt från kommunernas grundlagsfästa skyldighet att främja hållbar utveckling[1], konstaterar regeringen att det är på den lokala och regionala nivån som både globala åtaganden och nationella mål omsätts i praktisk handling. Kommuner och regioner bär därmed en stor del av ansvaret för att genomföra Agenda 2030, med möjlighet att utifrån sina respektive förutsättningar och utmaningar definiera och prioritera genomförandet.

Mot denna bakgrund bedömer revisorerna i Vänersborgs kommun att en granskning bör göras av integreringen av Agenda 2030 i kommunens ordinarie styrning och kommunens verksamheter. Särskilt fokus kommer att ligga på de av agendans mål som är särskilt inriktade på miljömässig hållbarhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter.

Den övergripande revisionsfrågan har varit om kommunstyrelsen har integrerat Agenda 2030 i sin styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten, med särskilt fokus på den miljömässiga dimensionen i form av mål 6-7 samt 11-15.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

[1] Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 2§ ”Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.”

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

- Har kommunstyrelse/nämnder genomfört väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030?
- Har kommunstyrelse/nämnder identifierat vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten?
- Har kommunstyrelse/nämnder formulerat egna mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen?
- Har kommunstyrelse/nämnder ett ändamålsenligt och effektivt arbete för att integrera Agenda 2030?
- Finns det ett praktiskt arbete i förvaltningarna relaterat till Agenda 2030 och på vilket sätt återrapporteras det i så fall till nämnd?
- Är förvaltningarnas kunskap och kompetens tillräckligt väl tillgodosedd för ett ändamålsenligt och effektivt arbete relaterat till Agenda 2030?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat integreringen av Agenda 2030 i styrning och verksamhet utifrån ett kommunövergripande perspektiv, med särskilt fokus på den miljömässiga hållbarhetsdimensionen.

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som används vid granskningen för att avgöra om bolaget har en ändamålsenlig och effektiv styrning och uppföljning. I denna granskning har revisionskriterierna varit:

— Kommunallagen, 6 kap § 6

— Mål och resursplan 2020-2022

— Miljöprogram 2030

2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anna Giotas-Sandquist, verksamhetsrevisor. Liz Gard, certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i granskningen som kvalitetssäkrare.

2.5 Metod

Granskningen har omfattat dokumentstudier, skriftliga frågor till samtliga förvaltningschefer, samt digitala intervjuer med följande funktioner:

- Kommunstyrelsens ordförande och ordförande i samhällsbyggnadsnämnden, samt tillika ledamot respektive vice ordförande i den politiska samordningsgruppen för hållbar utveckling och miljö
- Kommundirektör och central miljöstrateg
- Miljö- och hälsoskyddschef, plan- och bygglovschef, kommunekologer, planarkitekt
- Miljö- och byggnadsförvaltningschef

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Alla intervjuer utom den sista har genomförts i grupp. Samtliga personer som har intervjuats respektive lämnat svar på de skriftliga frågorna har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas våra iakttagelser med utgångspunkt från de genomförda dokumentstudierna och intervjuerna.

3.1 Förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete

Förväntningarna på och ambitionerna i landets kommuner är ofta höga när det gäller hållbarhet. Kommunerna har sedan länge tydliga uppdrag att forma ett hållbart samhälle och är drivande i det svenska hållbarhetsarbetet, inte minst genom sina lagstadgade grunduppdrag. Det gäller bland annat genomförandet av de globala målen i FN:s Agenda 2030. Ofta finns också kommunövergripande policys och strategier inom områden såsom miljö. Det finns en bred samsyn om att detta slags ambitioner behöver omsättas i ordinarie styrning, ledning och verksamhetsutveckling för att kunna uppnås. Såväl Agenda 2030-delegationen, som Statskontoret och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) pekar på vikten av att integrera mål och uppföljning kopplat till Agenda 2030 i ordinarie styrsystem för att uppnå faktiska resultat.[2]

Vänersborgs kommun har tydliggjort sina hållbarhetsambitioner kopplat till Agenda 2030 bland annat genom ett beslut i kommunstyrelsen i november 2019 om att ansöka om deltagande i utbildnings- och kommunikationsprojektet Glokala Sverige. Syftet med Glokala Sverige är att öka kunskap och engagemang kring Agenda 2030 med tjänstepersoner, förtroendevalda och civilsamhälle som målgrupper. Enligt kommunens webbsida ska ”Agenda 2030 (…) vara utgångspunkt i kommunens styrning och vägledande i planerings- och utvecklingsarbete. På så sätt skapas förutsättningar för att hållbarhetsarbetet genomsyrar all verksamhet och att arbetet bedrivs långsiktigt.”[3]

Nedan tas Agenda 2030 kort upp. Därefter följer en närmare beskrivning av viktiga förutsättningar för kommunens hållbarhetsarbete såsom ansvarsfördelning, mål och ambitioner inom hållbarhet, med särskilt fokus på den miljömässiga dimensionen.

3.1.1 Mål och delmål i Agenda 2030

Agenda 2030 innehåller 17 mål och 169 delmål omfattande miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. Denna granskning har ett särskilt fokus på miljö och nedan följer därför agendans ”miljöinriktade” mål:

6. Rent vatten och sanitet för alla: Säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla

7. Hållbar energi för alla: Säkerställa tillgång till ekonomiskt överkomlig, tillförlitlig, hållbar och modern energi för alla

[2] Se bl.a. Agenda 2030-delegationen (2019) *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning, världens möjlighet* SOU 2019:13, Statskontoret (2019) *Delrapport: Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner,* SKR (2019) *Webbrapport: Ledarskap för hållbar utveckling* https://rapporter.skl.se/ledarskap-for-hallbar-utveckling.html och SKR (2019) *Vägledning för jämställdhetsintegrering* *https://skr.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/jamstalldhet/vagledningjamstalldhetsintegrering.15833.html*

[3] https://www.vanersborg.se/bygga-bo--miljo/samhallsutveckling-och-hallbarhet/agenda-21-och-agenda-2030/glokala-sverige.html 2020-10-29

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

11. Hållbara städer och samhällen: Göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara

12. Hållbar konsumtion och produktion: Säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster

13. Bekämpa klimatförändringarna: Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser

14. Hav och marina resurser: Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling

15. Ekosystem och biologisk mångfald: Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald

3.1.2 Vänersborgs kommuns ansvarsfördelning avseende hållbarhet

Kommunstyrelsens ansvarar i enlighet med sitt reglemente bland annat för att leda och samordna flera hållbarhetsfrågor som omfattas av målen i Agenda 2030 såsom utvecklingen av den kommunala demokratin, arbetet för att nå de lokala miljö- energi- och klimatmålen samt integrations-, folkhälso-, säkerhets- och tillgänglighetsfrågor. Andra nämnder ansvarar utifrån sina kärnuppdrag för andra områden som återfinns som mål i Agenda 2030, till exempel utbildning. Varken kommunstyrelsen eller någon annan nämnd har i sina reglementen dock något utpekat ansvar för att leda och samordna arbetet med hållbarhet och Agenda 2030 i sin helhet i kommunen. 2019 utsågs däremot en politisk samverkansgrupp för hållbar utveckling och miljö vilken är vald av kommunstyrelsen till och med 2022. I enlighet med reglerna för gruppen består den av fyra ledamöter från den styrande konstellationen respektive oppositionen, varav minst hälften ska vara ordinarie ledamöter eller ledamöter från kommunstyrelsen samt utsedda tjänstemannafunktioner. Gruppens huvuduppdrag är bl.a. att ”omvärldsbevaka, initiera och driva strategiska miljö- och hållbarhetsfrågor”. På tjänstepersonsnivå ligger det kommunövergripande ansvaret för arbetet på kommunstyrelseförvaltningens avdelning för hållbar utveckling. Sedan 2019 finns även en förvaltningsövergripande tjänstepersonsgrupp för att implementera miljöprogrammet i samtliga verksamheter.

3.1.3 Kommunövergripande mål och ambitioner för hållbarhet

Nedan sammanfattas kommunens övergripande mål och ambitioner rörande hållbarhet med särskilt fokus på den miljömässiga dimensionen.

3.1.3.1 Miljöprogram 2030

Kommunfullmäktige antog 2016 ett miljöprogram. Det beskriver ett önskat framtidsscenario för år 2030 och anger en övergripande målbild för det kommunala arbetet. Programmet är uppdelat i fyra fokusområden: *Grönskande stad och land*, *Vatten i världsklass*, *Trygg miljö för stora och små*, samt *Klimatsmart i alla led*. Programmet bygger till stor del på de nationella och regionala miljömålen samt på existerande kommunala planer och program, vilket framgår av bilden nedan.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential



En genomgång av miljöprogrammets mål i relation till Agenda 2030 visar att det också övergripande adresserar agendans miljömässiga mål, varav mål 14 om *Hav och marina resurser* indirekt.

Alla kommunens nämnder ansvarar för att följa alla delar av miljöprogrammet, men huvudansvariga nämnder är utsedda för de olika områdena. Nämnderna ska årligen ta fram förväntade resultat och deras förvaltningar ta fram aktiviteter för dessa områden samt lösningar för hur målbilden ska kunna nås. Byggnadsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen är huvudansvariga för merparten av målen, medan barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har huvudansvar för ett mål var. Huvudansvaret är i flera fall fördelat på mer än en nämnd.

Programmet innehåller två slags mätbara mål för kommunen: miljörelaterade mål som ligger i verksamheternas grunduppdrag samt förväntade resultat i fullmäktiges årliga mål- och resursplan. Måluppfyllelsen ska redovisas och följs upp årligen i kommunens styr- och ledningssystem. Alla nämnder ska redovisa sina resultat i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning. Granskningen visar dock att det inte finns några fastslagna mått för uppföljning av måluppfyllelsen och i intervjuerna bekräftas att målen de facto inte är mätbara. Av minnesanteckningar från kommunens tjänstepersonsgrupp för miljöprogrammet framgår att det finns förslag till indikatorer men att flertalet inte upplevs som ändamålsenliga och att de därför inte har använts för uppföljning. Därmed har uppföljningen endast omfattat genomförande av aktiviteter, utifrån den miljöhandlingsplan som kommunens miljöstrateg årligen sammanställer omfattande förväntade resultat, mål i grunduppdrag och aktiviteter. Handlingsplanen följs upp i en årlig miljöredovisning.

I miljöhandlingsplanen för 2019 redovisas en rad aktiviteter av relevans för de miljömässiga målen i Agenda 2030.Handlingsplanen omfattar även aktiviteter som också rör social hållbarhet, bl.a. kopplat till målen om *Hälsofrämjande miljöer* och *Naturen runt knuten*. Exempel på aktiviteter är att trygghetsaspekter ska belysas i planbeskrivning, start av fritidsbank och tillgänglighetsanpassning av badplats och busshållplats. Av 2019 års uppföljning i miljöredovisningen framgår bland annat också att ett förslag till *strategi för fossilfritt Vänersborg 2030* togs fram under året. Strategin omfattar två delar; transporter och resor samt el och uppvärmning. Strategin planerades att antas i

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

slutet av 2020 men arbetet har enligt intervjuerna blivit fördröjt för att anpassa dokumentet till kommunens nya riktlinjer för styrdokument. Det förväntas läggas fram för beslut i början av 2021.

Från och med 2020 sammanställs en miljöaktivitetsplan istället för en miljöhandlingsplan. Av den framgår utöver förvaltningarnas planerade aktiviteter att Vänersborgs kommun arbetar med de globala hållbarhetsmålen genom Agenda 2030 och att kommunen deltar i Glokala Sverige. I flera intervjuer framförs dock att det är oklart hur miljöprogrammet och de övriga styrdokumenten inom miljöområdet förhåller sig både till Agenda 2030 och varandra. I en intervju framhölls dock avfallsordningen som ett undantag då den kopplar an direkt både till Agenda 2030, de nationella miljömålen och kommunens miljöprogram. Flera lyfter samtidigt behov av att ”paketera om de många styrdokumenten inom miljöområdet och få in dem i den systematiska uppföljningen.”

3.1.3.2 Mål- och resursplan 2020 - 2022

Kommunens mål- och resursplan inleds med kommunens vision som fastställdes av fullmäktige 2013: *Vänersborgs kommun – attraktiv och hållbar i alla delar, hela livet.* Visionen ska vara ledstjärna för all kommunal verksamhet och genomsyra hela organisationen. Mål- och resursplanen innehåller dock inga mål eller ambitioner kopplade till Agenda 2030.

2013 fastställde fullmäktige övergripande inriktningsmål för kommunen vilka är inordnade under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare Flera inriktningsmål rör social respektive ekonomisk hållbarhet. Ett rör miljömässig hållbarhet i form av *energieffektiva boenden*.

Med utgångspunkt från inriktningsmålen ska nämndernas fastställa förväntade resultat och förvaltningarna arbeta in aktiviteter i sina verksamhetsplaner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det för nämnderna i mål- och resursplanen 2020 - 2022 överlag anges förväntade resultat som rör social respektive ekonomisk hållbarhet, men att ingen av dem har förväntade resultat för miljömässig hållbarhet. Samhällsbyggnadsnämnden har dock angett följande förväntade resultat för att svara upp emot miljömässig hållbarhet: ”Medarbetarnas medvetenhet om sin roll kopplad till `Miljöprogram 2030´ ska öka.” I likhet med den övergripande mål- och resursplanen, kopplar ingen av nämnderna an till Agenda 2030 i sina mål.

3.1.3.3 Mål- och resursplan 2021 - 2024

I oktober 2019 fastställde fullmäktige nya inriktningsmål som börjar gälla 1 januari 2021:

- I Vänersborgs kommun ska det finnas mer jämställda och jämlika förutsättningar att påverka sina liv
- Fler barn och unga uppnår bättre skolresultat och fullföljer sina studier
- Enklare och kortare vägar att starta och etablera företag
- Vänersborg är en ekologiskt hållbar kommun med minskad klimatpåverkan
- Vänersborgs kommun har en god service och hög effektivitet
- Sjukfrånvaron bland våra medarbetare ska minska

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

De nya inriktningsmålen kopplar heller inte an till Agenda 2030, men alla intervjuade uppger att de ger bättre förutsättningar för att identifiera förväntade resultat kopplat till hållbarhet. Det gäller inte minst målet om ”en ekologiskt hållbar kommun med minskad klimatpåverkan”. Inför 2021 finns nu ett 15-tal förväntade resultat på nämndnivå i form av indikatorer med målvärden som det sedan ska kopplas aktiviteter till.

3.1.3.4 Övriga iakttagelser

Sammanfattningsvis uppger de intervjuade att kommunstyrelsen och nämnderna ännu inte har ett ändamålsenligt och effektivt arbete för att integrera Agenda 2030. Flera av dem pekar på behovet av att ledningen och styrningen utgår från kommunstyrelsen och vikten av en tydlig samordnande roll för kommunstyrelsen. Vidare understryks vikten av att integrera arbetet i kommunens styrmodell där de nya inriktningsmålen beskrivs ge en bra grund och där flera tror att de kommer att få ännu mer genomslag i arbetet med mål- och resursplanen för 2022. Flera intervjuade påpekar dock att det inte är tydligt att Agenda 2030-målen ingår i de nya inriktningsmålen, samtidigt som en ny särskild Agenda 2030-modul i verksamhetssystemet Stratsys kommer att tas i bruk som stöd för att tydliggöra detta i nämndernas verksamhetsplanering och uppföljning. Det finns också en farhåga om att kommunen tappar viktig tid där den försenade ”klimatstrategin” för ett fossilfritt Vänersborg lyfts som exempel, liksom att ”det blir som tidigare att nämnderna var och en bara plockar någon liten grej ur de stora breda målen”. Här finns dock ett pågående arbete i kommunledningsgruppen med att samordna nämndernas förväntade resultat för att uppnå effekt.

Slutligen framhölls i intervjuerna betydelsen av och potentialen i att arbetet nu kommit igång både i den politiska samverkansgruppen och tjänstepersongruppen för genomförandet av miljöprogrammet, liksom kommunledningsgruppen som under året återkommande behandlat nämndernas förväntade resultat 2021, Agenda 2030 och förslag till klimatlöften (se avsnitt 3.2.3.). Intervjuerna vittnar dock om att kommunikationen behöver förbättras för att uppnå den kunskap och förankring som behövs både i kommunens verksamheter och gentemot medborgarna, om hållbarhetsmålen ska kunna uppnås. Flera efterfrågar också ett tydligare uppdrag och mandat för tjänstepersonsgruppen, bland annat när det gäller möjligheten att representera respektive förvaltning.

3.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har förutsättningar för ett ändamålsenligt och effektivt arbete för att integrera Agenda 2030. Det finns otydlighet när det gäller ansvaret för att övergripande leda och samordna hållbarhetsarbetet, och brister i implementering av fullmäktiges mål och ambitioner i nämndernas styrning och uppföljning. Kommunstyrelsen och nämnderna har under 2020 dock lagt en grund för att möta dem.

Vi bedömer att kommunens nya inriktningsmål tillsammans med det arbete som kommit igång i den politiska samverkansgruppen för hållbarhet och miljö, tjänstepersonsgruppen för miljö och kommunledningsgruppen ger en god grund för det fortsatta arbetet. Det ger förutsättningar för att integrera Agenda 2030 och fördjupade styrdokument såsom miljöprogrammet och den kommande ”klimatstrategin” i kommunens styrmodell och dess ordinarie processer för att planera, styra och följa upp nämndernas verksamhet och budget.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Samtidigt har varken kommunstyrelsen eller någon nämnd ett utpekat ansvar i sitt reglemente för att leda och samordna arbetet med hållbarhet och Agenda 2030 i kommunen. Granskningen tyder också på att uppdraget för och mandatet för tjänstepersonsgruppen för miljöprogrammet och förvaltningarnas representanter i den är otydligt.

3.2 Integrering av hållbarhet i kommunens styrning, ledning och verksamhetsutveckling

Som beskrivs i bakgrunden till denna granskning, bedömer såväl regeringens tidigare Agenda 2030-delegation och Statskontoret det som angeläget att kommuner och regioner integrerar arbetet med hållbar utveckling och Agenda 2030 i sin ordinarie styrning och ledning. Statskontoret konstaterar att en majoritet av Sveriges myndigheter, kommuner och regioner använder Agenda 2030, men att det bara i liten utsträckning har bidragit till att utveckla deras hållbarhetsarbete. Hittills har det främst lett till enstaka insatser samt mindre och tidsbegränsade sidoprojekt. Den ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet som genomförandet av Agenda 2030 kräver har i stor utsträckning uteblivit.

I det fåtal kommuner och myndigheter som mer grundligt har förändrat sina arbetssätt utifrån Agenda 2030, har stöd och en uttalad vilja från organisationens ledning, inte minst från den politiska ledningen, varit avgörande. Mot denna bakgrund menar Statskontoret att den högsta ledningen i kommunerna behöver ta ett mer strategiskt helhetsgrepp om Agenda 2030 för att de facto kunna bidra till dess genomförande. Samtidigt konstateras att många efterfrågar konkret stöd i hur de kan arbeta med agendan.[4]

Parallellt finns många exempel från privat sektor där företag har integrerat Agenda 2030 i sin ordinarie styrning och uppföljning. Allt fler företag tydliggör genom väsentlighetsanalyser och prioriteringar i form av konkreta mål och resultatindikatorer hur de ska bidra till Agenda 2030-målen.[5] Det utgör i allt högre grad viktiga delar i en god hållbarhetsstyrning.

3.2.1 Väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030

En väsentlighetsanalys genomförs för att definiera de viktigaste hållbarhetsfrågorna för verksamheten som grund för ett strukturerat och fokuserat arbete. En allt viktigare utgångspunkt för sådana analyser är målen och delmålen i Agenda 2030.

Som redan nämnts ska Agenda 2030 vara utgångspunkt i kommunens styrning och vägledande i planerings- och utvecklingsarbetet för att på så sätt skapa förutsättningar för att hållbarhetsarbetet genomsyrar all verksamhet och bedrivs långsiktigt. Ingen av förvaltningarna uppger i svaren på de skriftliga frågorna att deras nämnd gjort en väsentlighetsanalys som grund för arbetet.

Nämndernas presidier och förvaltningscheferna deltog i september i en kommungemensam utbildning om Agenda 2030, då det gjordes en värdering av de viktigaste målen. Den beskrivs i en intervju som ”en risk- och väsentlighetsanalys där vi också prioriterade våra utmaningar”, men att ”den inte är dokumenterad och införd i nästa års mål- och resursplan”. Vidare gjordes 2018 en kartläggning av kopplingen mellan

[4] Agenda 2030-delegationen (2019) *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning, världens möjlighet* SOU 2019:13
[5] KPMG (2018) *How to report on the SDG:s. What good looks like and why it matters.*

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

kommunens arbete och Agenda 2030 där betydelsen av respektive agendamål för Vänersborgs kommun, berörda förvaltningar och enheter samt relevanta styrdokument kort beskrevs. Kartläggningen gjordes som ett externt uppdrag och enligt intervjuade har den fallit mellan stolarna i samband med kommundirektörs- och chefsbyten. Enligt intervjuerna finns också behov av att också göra en genomgång utifrån de 169 delmålen.

3.2.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte genomfört väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030. Däremot utgör den kartläggning som genomfördes 2018 och den analys som gjordes av den politiska och tjänstemannaledningen tillsammans med Glokala Sverige en grund för väsentlighetsanalyser på kommunstyrelse- och nämndnivå.

3.2.2 Identifiering av relevanta mål och delmål i Agenda 2030 för kommunstyrelsen, nämnderna och deras verksamheter

Merparten av förvaltningarna uppger i svaren på de skriftliga frågorna att deras nämnd inte har identifierat vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten. Några tar dock i likhet med flera intervjuade upp att Agenda 2030-utbildningen i september för nämndpresidierna och förvaltningscheferna bl.a. omfattade att prioritera gemensamma mål utifrån Agenda 2030. Som framgår nedan beskriver några förvaltningar också hur de inför 2021 tagit fram förväntade resultat som anknyter till mål och delmål i Agenda 2030.

Barn- och utbildningsförvaltningen beskriver också hur nämnden med utgångspunkt från de nya inriktningsmålen för 2021 har tagit fram förväntade resultat som brutits ned till aktiviteter, där de som hänger ihop med Agenda 2030 markeras i kommunens ledningssystem Stratsys genom en symbol. Ett exempel är fullmäktiges inriktningsmål om ”en ekologiskt hållbar kommun med minskad klimatpåverkan” där de förväntade resultaten för nämnden är ”Andelen barn och elever som upplever delaktighet i undervisningen och tar ansvar i miljö- och hållbarhetsfrågor ökar”.

Socialförvaltningen poängterar att flera av målen i Agenda 2030 återfinns i socialnämndens och förvaltningens lagstadgade grunduppdrag. Vidare uppges att nämnden har två miljömål där fullmäktige är uppdragsgivare: Hållbara inköp resp. Hållbar konsumtion och livsstil. Under Hållbar konsumtion och livsstil jobbar förvaltningen bl.a. för ökad användning av cyklar i hemtjänsten, användning av Skype vid vårdplanering samt projektet ”Remöblera” inom arbetsmarknadsenheten. Därutöver har nämnden i sin mål- och resursplan inför 2021 arbetat in förväntade resultat som anknyter till mål och delmål i Agenda 2030.

Samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att förvaltningschefen inför 2021 har identifierat vilka av nämndens mål som hänger samman med Agenda 2030-målen, vilket verksamheterna fått kännedom om.

3.2.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har identifierat vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.2.3 Mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen

En genomgång av nämndernas verksamhetsplaner för 2020 visar att de inte har formulerat egna mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen, vilket också bekräftas i svaren på de skriftliga frågorna och intervjuerna.

Kommunledningskontoret uppger att kommunen är inne i en process för att se på hur kommunen på ett strukturerat och tydligt sätt kan arbeta med de nya inriktningsmålen som en del i Agenda 2030-arbetet och tydliggöra kopplingarna. Det gäller bl.a. inriktningsmålet om ”en ekologiskt hållbar kommun med minskad klimatpåverkan”, som omfattar minskad miljöpåverkan såsom fossilberoende, nerskräpning, inköp, upphandling och konsumtion. Vidare pågår ett arbete med att utveckla och fördjupa miljöprogrammet, bl.a. genom att koppla ihop det på ett bättre och mer tydligt sätt utifrån Agenda 2030 och identifiera delmål. Arbetet utgår från diskussioner i den politiska samverkansgruppen för hållbar utveckling och Agenda 2030, bl.a. omfattande vilka delmål i Agenda 2030 som kommunen bör prioritera och hur arbetet ska följas upp. Vidare framgår av ett underlag från kommunledningsgruppen att samtliga förvaltningar tagit fram förslag till förväntade resultat utifrån de nya inriktningsmålen, vilket flera intervjuade påpekar innebär att Agenda 2030 indirekt adresseras.

Parallellt har socialnämnden utifrån inriktningsmålet om ”en ekologiskt hållbar kommun med minskad klimatpåverkan”, formulerat följande förväntade resultat för 2021: att andelen resor i välfärdens utövande ska minska, samt att andelen biodrivna fordon ska öka. Nämnden har även som mål att öka användningen av välfärdsteknik och digitalisering. Med välfärdsteknik såsom e-tillsyn kan bl.a. resor i tjänsten minska. Genom användandet kan också mål som jämlikhet och möjlighet till självständigt liv förverkligas.

Barn- och utbildningsnämnden har inför 2021 också inkluderat några Agenda 2030-mål i nämndens förväntade resultat. Den har även beslutat om en resursfördelningsmodell för ökad likvärdighet mellan enheterna. I syfte att säkerställa en inkluderande och jämlik utbildning fördelas en del av resurserna utifrån elevernas behov/ förutsättningar.

Enligt intervjuerna finns ett behov av att göra tydliga prioriteringar i form av mål, bland annat när det gäller den miljömässiga hållbarheten. Det handlar om att inom ramen för styrmodellen göra tydliga prioriteringar inför arbetet med verksamhetsplaner och budget. Av intervjuerna framkommer att ”workshoppen med Glokala Sverige är ett underlag för utmaningar och förslag till prioriteringar inför budgeten 2022 – vi skulle behöva utkristallisera en handfull prioriterade mål”. Samtidigt pågår en diskussion om vikten av att hitta ”rätt” mått både på politisk nivå och på tjänstepersonsnivå: ”Det är jättebra om vi kan hitta bra mått, men ännu viktigare att inte välja fel så att vi styr arbetet i fel riktning. Vi behöver plocka fram några mått som är givet bra och styra mot dem. ”

Ett arbete har också pågått i kommunen inför beslut om klimatlöften som tagits fram av Västra Götalandsregionen. Arbetet beskrivs å ena sidan som ett gott exempel på en snabb process, å andra sidan som ett arbete som riskerar att bli ett ”eget spår” utanför övriga prioriteringar i den ordinarie styr- och budgetprocessen.” Det finns också farhågor om att de främst sätter fokus på sådant som kommunen redan gör och inte innebär en reell uppväxling av arbetet. Samtidigt påpekade en intervjuad att det också tydliggör vad kommunen inte gör, där exempelvis kommunen fått en ”röd markering” för att den ännu inte arbetar med en koldioxibudget.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.2.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har formulerat egna mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen, men att de nya inriktningsmålen innebär att de inför 2021 formulerat förväntade resultat som i större utsträckning är i linje med agendan.

3.2.4 Kommunstyrelsens och nämndernas arbete för att integrera Agenda 2030

Nedan beskrivs pågående arbete och utvecklingsbehov i kommunstyrelsen och nämnderna.

3.2.4.1 Praktiskt arbete i förvaltningarna och deras verksamheter relaterat till Agenda 2030

Alla förvaltningar ger i svaren på de skriftliga frågorna eller i intervjuer exempel på praktiskt arbete som bidrar till genomförandet av Agenda 2030 samt hur det redovisas till nämnden. Nedan sammanfattas detta utifrån svaren på de skriftliga frågorna.

Kommunledningsförvaltningen hänvisar till arbetet med Miljöprogram 2030 och sitt ansvar för att utveckla, driva och leda miljöarbetet tillsammans med den förvaltningsövergripande arbetsgruppen, där framtagandet av den årliga aktivitetsplanen och redovisning av miljöarbetet är viktiga delar. Förvaltningen beskrivs dock vara inne i en process med syfte att förbättra och utveckla arbetet och strukturen, samt hitta en samsyn kring hur arbetet ska redovisas, där både ”mjuka och hårda värden” uppges vara viktiga.

Barn- och utbildningsförvaltningen uppger att den utöver arbetet med att ta fram förväntade resultat inför 2021 inte uttalat integrerat Agenda 2030 i andra delar. Förvaltningen påpekar dock att mycket av det arbete som görs inom nämndens verksamheter är inom ramen för Agenda 2030, men att det inte är ”paketerat på det sättet”. Nämndens uppdrag är att alla barn i Vänersborg ska ha en god utbildning, vilket tar sig uttryck i de delar som nämnden valt att arbeta med utifrån de lokala förutsättningarna.

Förvaltningen arbetar därmed med flera av målen, där ett exempel är arbetet med tillgängliga lärmiljöer (mål 3, 4, 5). Ett annat exempel är jämställdhet (mål 5) där resultat både vad gäller kunskapsresultat och upplevelser analyseras och eventuella könsskillnader noteras för att möta eventuella behov på ett bra sätt. Agenda 2030 särredovisas inte till barn- och utbildningsnämnden utan dessa mål ingår i förvaltningens redovisning utifrån förväntade resultat och fokusområden som i sin tur hjälper till att redovisa inriktningsmålen.

Kultur- och fritidsförvaltningens beskriver hur dess verksamheter i sina grunduppdrag är direkt kopplade till Agenda 2030. Exempel är aktivt arbete med jämställdhet, inkludering, välbefinnande, hälsa, rörelse och aktiv fritid inom fritidsgårds-, och övriga fritid- och kulturverksamheter.

Miljö- och byggnadsförvaltningen ger exempel på praktiskt arbete inom ramarna för miljö- och hälsoskyddsnämndens och byggnadsnämndens uppdrag kopplat till förorenad mark, kulturmiljövårdsprogram, naturvårdsprogram, planering, tillsyn med mera.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Förvaltningen uppgav att återrapporteringen av detta arbete till nämnden görs som separata ärenden utan anknytning till Agenda 2030.

Socialförvaltningen uppger att den deltar i de olika kommungemensamma arbeten och aktiviteter som initieras såsom kommunens miljöprogram, fossilfritt Vänersborg och Klimatlöfte 2030. Ett exempel är att förvaltningen 2019 genomförde en total översyn och kartläggning av kostnader och utnyttjandet av bilarna i sin fordonspark. Inom ramen för klimatlöftet är målet att minst hälften av förvaltningens fordon inom några år ska drivas av biogas och resterande ska vara hybrider av olika modeller. Vidare framhåller förvaltningen att socialnämnden i sitt grunduppdrag har att arbeta med frågor kring hälsa och social hållbarhet. I detta arbete samverkar socialförvaltningen med flera förvaltningar och även andra huvudmän, bland annat inom hälso- och sjukvården.

Det arbete som är kopplat till mål och förväntade resultat redovisas regelbundet till socialnämnden. Pågående arbeten rapporteras även under punkten ”Förvaltningschefens information” till socialnämnden. Återrapportering sker också vid olika nätverksmöten och i arbetsgrupper.

3.2.4.2 Utvecklingsbehov för att säkerställa att förvaltningarna och dess verksamheter har ett ändamålsenligt och effektivt arbete för att integrera Agenda 2030

En av de intervjuade uttrycker att ”det alltid saknas kompetens, men det som begränsar miljö- och hållbarhetsarbetet i kommunen nu är snarare brist på styrning, samordning, organisering och kompetens.” Detta går också igen i svaren på de skriftliga frågorna där följande tas upp:

- Behov att sprida kunskapen kring Agenda 2030 och kommunens miljöprogram och integrera det i det dagliga arbetet samt lyfta det i samband med verksamhetsplanering, så att det verkligen implementeras och blir en del av arbetet och inte ses som något ”extra”. I detta är både den politiska samverkansgruppen och den förvaltningsövergripande arbetsgruppen viktiga.
- behov av en kommungemensam struktur för hur arbetet ska genomföras, integreras i verksamheterna och därefter återrapporteras.
- behov av att koppla ”berört arbete till kommunala delmål och förslagsvis regionala diton”.
- Behov av gemensamma aktiviteter över förvaltningsgränserna.

Ett annat utvecklingsområde som lyftes i intervjuerna är vikten av koncernperspektiv för att få med bolagen i arbetet, via ägardirektiven och/eller riktade mål från kommunfullmäktige.

3.2.4.3 Utvecklingsbehov för att säkerställa tillräcklig kunskap och kompetens i förvaltningarna för ett ändamålsenligt och effektivt arbete relaterat till Agenda 2030

I intervjuerna framkommer ett behov av ökad kunskap och kompetens både bland förtroendevalda i nämnderna och medarbetarna i kommunens verksamheter: ”Det är ett nytt sätt att tänka och kunskapen finns inte på alla nivåer ännu – om hur man kan över-

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

sätta det till sitt arbete vid sitt skrivbord eller i sin verksamhet.” Några förvaltningar anger i svaren på de skriftliga frågorna också utvecklingsbehov för att säkerställa tillräcklig kunskap och kompetens. Som framgår nedan skiljer dessa delvis från varandra.

Kommunledningsförvaltningen uppger att kommunen är inne i en process för att utveckla arbetet med Agenda 2030. Genom deltagandet i Glokala Sverige har alla förvaltningars presidier och förvaltningschefer samt nyckelfunktioner fått utbildning. Delar av den politiska samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö har även deltagit i SKR:s utbildningar i att *Leda och styra med Agenda 2030* samt användning av Kolada, kommun- och landstingsdatabasen som bland annat omfattar indikatorer för Agenda 2030 på kommunal nivå. Samtidigt uppger förvaltningen att det återstår en del utvecklingsarbete för att implementera processerna i samtliga förvaltningar och ser behov av att utbilda medarbetare och informera om Agenda 2030 och kommunens miljöprogram på ett systematiskt sätt.

Barn- och utbildningsförvaltningen framhåller sin kompetens inom flera av Agenda 2030´s målområden. Dess kärnverksamhet arbetar med många delar utifrån statliga styrdokument och riktlinjer och det pågår ett aktivt internt arbete med Agenda-målen 3, 4, 5, 8, 10 och 16. Arbetet med barn och elever uppges omfatta mål 1 - 16 för att utveckla barn och elevers kompetens och förståelse och hjälpa dem att bli framtida goda samhällsmedborgare.

Kultur- och fritidsförvaltningen ser behov av en kommungemensam struktur för hur arbetet ska genomföras, integreras i verksamheterna och därefter återrapporteras. Förvaltningen upplever att mycket precis har startat med bland annat utbildningsinsatserna inom ramen för Glokala Sverige.

Miljö- och byggnadsförvaltningen ser behov av kompetens för att koppla förvaltningens arbete till kommunala och regionala delmål, till exempel utifrån kommunens kulturmiljövårdsprogram och arbetet med förorenad mark.

Socialförvaltningen ser positivt på att delta och medverka i de aktiviteter som genomförs, för att säkerställa att det finns en tillräcklig kunskap och kompetens inom området.

3.2.4.4 Bedömning

Vår bedömning är att det som en del av kommunens kärnverksamheter finns ett praktiskt arbete i förvaltningarna som bidrar till genomförandet av Agenda 2030. Det redovisas därmed i den ordinarie återrapporteringen till nämnderna. Vår bild är dock att arbetet i likhet med Statskontorets generella slutsats om Agenda 2030-arbetet i kommuner och regioner hittills inte svarar upp emot den ambitionshöjning som Agenda 2030 innebär. Vidare är ett utvecklingsområde att involvera bolagen i arbetet, via ägardirektiven och/eller riktade mål från kommunfullmäktige.

Granskningen visar också på ett behov av kompetensutveckling både för politiker och medarbetare. Förvaltningarnas kunskap och kompetens är därmed inte tillräckligt tillgodosett för ett ändamålsenligt och effektivt arbete relaterat till Agenda 2030.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

4 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter, men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns.

Vi bedömer att de nya inriktningsmålen tillsammans med arbetet som kommit igång i den politiska samverkansgruppen för hållbarhet och miljö, tjänstepersonsgruppen för miljö och kommunledningsgruppen ger en god grund för det fortsatta arbetet. Det ger förutsättningar för att integrera Agenda 2030 och styrdokument som miljöprogrammet och ”klimatstrategin” i kommunens styrmodell och ordinarie processer för att planera, styra och följa upp nämndernas verksamhet och budget. Samtidigt har varken kommunstyrelsen eller någon nämnd ett utpekat ansvar i sitt reglemente för att leda och samordna arbetet med hållbarhet och Agenda 2030 i kommunen. Det finns också behov av att utveckla kommunens kommunikation i hållbarhetsarbetet, både internt och externt med kommuninvånarna och andra lokala aktörer.

Den övergripande granskningsfrågan har varit om kommunstyrelsen har integrerat Agenda 2030 i sin styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten, med särskilt fokus på den miljömässiga dimensionen i form av mål 6-7, samt 11-15. Vår bedömning är att kommunen inte har det. Vidare är vår bedömning:

- Att kommunstyrelsen och nämnderna inte genomfört väsentlighetsanalyser utifrån målen och delmålen i Agenda 2030, inklusive dess miljömål.
- Att kommunstyrelsen och nämnderna inte identifierat vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten. Det gäller därmed även agendans miljömål.
- Att kommunstyrelse och nämnderna inte formulerat egna mål och mått för uppföljning utifrån Agenda 2030-målen, men att de nya inrlktningsmålen innebär att de formulerat förväntade resultat som i större utsträckning är i linje med agendan.
- Att det som en del av kommunens kärnverksamheter finns ett praktiskt arbete i förvaltningarna som bidrar till genomförandet av Agenda 2030. Det redovisas därmed i den ordinarie återrapporteringen till nämnderna. Vår bild är dock att arbetet i likhet med Agenda 2030-arbetet generellt i kommuner och regioner inte svarar upp emot den ambitionshöjning som agendan innebär.
- Att förvaltningarnas kunskap och kompetens ännu inte är tillräckligt tillgodosedd för ett ändamålsenligt och effektivt arbete relaterat till Agenda 2030.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi:

- Att kommunstyrelsen får i uppdrag att föreslå ett förtydligande av sitt reglemente omfattande en tydlig styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete.
- Att kommunstyrelsen tydliggör uppdraget och mandatet för tjänstepersonsgruppen för miljöprogrammet och förvaltningarnas representanter
- Att kommunstyrelsen och nämnderna genomför väsentlighetsanalyser och identifierar vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten. I detta arbete bör kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument användas som fördjupad vägledning.
- Att kommunstyrelsen och nämnderna inför arbetet med verksamhetsplan och budget 2022 använder väsentlighetsanalyser tillsammans med kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument för att utifrån inriktningsmålen identifiera och formulera mätbara förväntade resultat. Här är det viktigt att väga in den ambitionshöjning som Agenda 2030 innebär, inte minst miljömässigt.
- Att kommunstyrelsen tar fram en grundläggande utbildning med fokus på praktisk tillämpning som respektive nämnd kan anpassa till sin egen verksamhet för att konkretisera hållbarhetsarbetet utifrån medarbetarnas vardag.
- Att kommunstyrelsen tar fram en övergripande kommunikationsstrategi till stöd för genomförandet av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, liksom kommunikationsplaner till stöd för genomförandet av andra styrdokument såsom miljöprogrammet och den kommande klimatstrategin.

Datum som ovan

[redacted]

Anna Giotas Sandquist
Verksamhetsrevisor

Liz Gard
Certifierad kommunal yrkesrevisor

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

5 Bilaga: Källförteckning

Nedan redovisas de dokument och underlag från Vänersborgs kommun som har omfattats av granskningen.

- Agenda 2030 och Vänersborgs kommun – en kartläggning av kopplingar mellan Vänersborgs kommuns arbete och FNs Agenda 2030 för hållbar utveckling
- Förvaltningsövergripande tjänstemannagrupp för Miljöprogram 2030
- KS 2018/262 Val av ordförande och ledamöter till samverkansgrupp för hållbar utveckling och miljö
- KS 2019/416 Ansökan om deltagande i Glokala Sverige
- Miljöaktivitetsplan 2020
- Miljöhandlingsplan 2019
- Miljöprogram 2030
- Miljöredovisning 2019
- Minnesanteckningar från Samverkansgrupp för hållbar utveckling och miljö:
  - 2019-08-20
  - 2019-10-16
  - 2020-02-12
  - 2020-06-24
  - 2020-09-30
- Minnesanteckningar från Samverkansgruppmöte miljöprogrammet:
  - 2019-08-20
  - 2019-10-29
  - 2020-01-21
  - 2020-06-03
  - 2020-09-08
  - 2020-10-28
- Minnesanteckningar:
  - Redovisning grupparbete Agenda 2030-utbildning 20-09-16
  - Uppföljningsmöte efter Agenda 2030-utbildning, samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö samt ordförande i Rådet för hälsa och social hållbarhet, 2020-09-16
  - Gruppernas anteckningar från workshop 28 okt 2020, sammanslagna i ett dokument.
- Mål och resursplan Vänersborgs kommun 2020-2022
- Omvärldsanalys 2021-2023
- Regler för mål- och resultatstyrning
- Regler för samverkansgruppen för hållbar utveckling och miljö
- Underlag: Vänersborgs kommuns status angående ”Kommunernas klimatlöften”
- Välfärdsredovisning 2019

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

- Årsredovisning Vänersborgs kommun 2019

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Vänersborgs kommun **Missiv**

Revisorerna
2020-12-17

Till:
Samtliga ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen och samtliga nämnder

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av hållbarhetsarbetet utifrån Agenda 2030

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har KPMG granskat kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter.

Den sammanfattande bedömningen i granskningsrapporten är att kommunen inte har haft tillräckliga förutsättningar för ett effektivt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 i kommunens verksamheter men att kommunstyrelsen och nämnderna under 2020 lagt en grund för att möta de brister som finns.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen får i uppdrag att föreslå ett förtydligande av sitt reglemente omfattande en tydlig styrande, ledande och samordnande roll för kommunens hållbarhetsarbete.
- att kommunstyrelsen tydliggör uppdraget och mandatet för tjänstepersonsgruppen för miljöprogrammet och förvaltningarnas representanter
- att kommunstyrelsen och nämnderna genomför väsentlighetsanalyser och identifierar vilka mål och delmål i Agenda 2030 som är relevanta för den egna verksamheten.
- att kommunstyrelsen och nämnderna inför arbetet med verksamhetsplan och budget 2022 använder väsentlighetsanalyser tillsammans med kommunens miljöprogram och andra relevanta styrdokument för att utifrån inriktningsmålen identifiera och formulera mätbara förväntade resultat.
- Att kommunstyrelsen tar fram en grundläggande utbildning med fokus på praktisk tillämpning som respektive nämnd kan anpassa till sin egen verksamhet för att konkretisera hållbarhetsarbetet utifrån medarbetarnas vardag.
- Att kommunstyrelsen tar fram en övergripande kommunikationsstrategi till stöd för genomförandet av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, liksom kommunikationsplaner

Bilaga: *Granskning av kommunens hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030, KPMG*

till stöd för genomförandet av andra styrdokument såsom miljöprogrammet och den kommande klimatstrategin.

Rapporten överlämnas för kännedom och beaktande i enlighet med de av kommunfullmäktige antagna rutinerna för rapportering.

Vi önskar att kommunstyrelsen inhämtar svar från samtliga berörda nämnder och därefter återkommer med ett sammanställt svar senast 2021-02-26.

För kommunens revisorer

[redacted]

Thomas Boström
Ordförande

Torsten Gunnarsson
Vice ordförande

§ 42

Gemensamt vattenskyddsområde för Göta Älv och Vänersborgsviken

KS 2019/178

Beslut

Kommunstyrelsen har inget ytterligare att tillföra i ärendet.

Sammanfattning av ärendet

Miljö och hälsoskyddsförvaltningen samt Kretslopp och Vatten besitter den största kompetensen i dessa frågor. Yttrandet som följer nedan är avvägt mellan dessa förvaltningar och kommunicerat med Samhällsbyggnadsförvaltningen och Kommunstyrelseförvaltningen som ställer sig bakom yttrandet.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-22
- Bilaga 1 E till förslag om föreskrifter för vattenskyddsområde Vänersborgsviken och Göta älv, inkommen 2021-02-15
- Förslag till föreskrifter om vattenskyddsområde för Vänersborgsviken och Göta älv, inkommen 2021-02-15
- Remiss av förslag till vattenskyddsområde, inkommen 2021-02-15

2021-02-22 Dnr: KS 2019/178

Handläggare
Lars Rudström
lars.rudstrom@vanersborg.se
0521-72 11 10

Mottagare
Ärendets kontakt

Yttrande över förslag till vattenskyddsområde Göta Älv

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen har inget ytterligare att tillföra i ärendet.

Sammanfattning av ärendet

Miljö och hälsoskyddsförvaltningen samt Kretslopp och Vatten besitter den största kompetensen i dessa frågor. Yttrandet som följer nedan är avvägt mellan dessa förvaltningar och kommunicerat med Samhällsbyggnadsförvaltningen och Kommunstyrelseförvaltningen som ställer sig bakom yttrandet.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Berörda tjänstemän med olika professioner har kommit fram till att de inte har några ytterligare synpunkter på det upprättade förslaget. Ärendet har beretts under lång tid. Den samlade bedömningen är att inget nytt har tillkommit som föranleder ytterligare kommentarer. Vänersborgs kommun står fast vid tidigare lämnade synpunkter i ärendet.

Vattenresursen Vänersborgsviken och Göta Älv är en gemensam vattenresurs för flera kommuner och har mycket stor betydelse för kommunernas nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning. Arbetet med att ta fram ett vattenskyddsområde med tillhörande föreskrifter har pågått sedan 2008.

Lena Tegenfeldt

Kommundirektör

Göteborgsregionens kommunalförbund

Tekniskt underlag E: Avgränsning av Göta älv och Vänersborgsvikens vattenskyddsområde

Bilaga E1: Förslag till vattenskyddsområde för Vänersborgsviken och Göta älv

Version 20190430

Göta älv och Vänersborgsvikens vattenskyddsområde

Yttre skyddszon

inre skyddszon

Befintligt vattenskyddsområde (Göteborgs stad)

0 2,5 5 10 km

FÖRSLAG TILL SKYDDSFÖRESKRIFTER FÖR INRE ZONEN INOM VÄNERSBORGSVIKEN OCH GÖTA ÄLVS VATTENSKYDDSOMRÅDE

1 § Petroleumprodukter, farligt gods och miljö- och hälsofarliga produkter

a) Tillfällig uppställning eller parkering av tankbilar, tankbilssläp järnvägstankvagnar eller andra dragbara och hjulförsedda transportbehållare, rymmande mer än 250 liter (utöver volym i fordons egen bränsletank), innehållande petroleumprodukter, övrigt farligt gods, eller andra miljö- och hälsofarliga produkter är förbjudet.

Undantag från förbudet gäller för

- uppställning eller parkering på plats utrustad med sekundärt skydd dimensionerat för den totala volymen som samtidigt kan vara uppställd eller parkerad
- uppställning av transportbehållare med inbyggt sekundärt skydd

b) Hantering och lagring i behållare och cisterner, som inte faller under bestämmelserna om tillfällig parkering och uppställning i punkt a), av sammanlagt mer än 250 liter petroleumprodukter och andra hälso- eller miljöfarliga produkter, vid ett och samma tillfälle, får ej ske utan tillstånd.

Undantag från tillståndsplikten gäller för

- lagring på plats utrustad med sekundärt skydd dimensionerat för lagrad volym eller i behållare och cisterner utrustade med sekundärt skydd
- lagring av eldningsolja i cistern placerad i pannrum eller annat motsvarande utrymme inomhus som saknar golvbrunn

c) Annan hantering än vad som regleras i punkt a) och b) av sammanlagt mer än 250 liter petroleumprodukter eller andra miljö- och hälsofarliga produkter, vid ett och samma tillfälle, får ej ske utan anmälan.

Undantag från anmälningsplikten gäller för

- hantering som sker på plats utrustad med sekundärt skydd dimensionerad för hanterad volym
- transport av petroleumprodukter och andra miljö- och hälsoskadliga produkter oavsett mängd

2 § Anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet

a) Anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken och dess förordningar får ej bedrivas utan tillstånd.

b) Sanering som avses i 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får ej ske utan tillstånd

Undantag från tillståndsplikten gäller för

- anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd som anmälts till ansvarig miljöprövningsmyndighet senast dagen före ikraftträdande av dessa föreskrifter

3 § Lagring och deponering av farligt avfall

a) Deponering av farligt avfall är förbjudet.

b) Lagring av farligt avfall kräver tillstånd.

Undantag gäller för

- lagring som sker i nederbördsskyddade, låsbara utrymmen utrustade med sekundärt skydd
- enskilda hushålls lagring av farligt avfall som uppkommit i det egna hushållet

4 § Utsläpp av avloppsvatten och spridning av avloppsslam

a) Utsläpp eller bräddning av avloppsvatten till mark eller vatten får ej ske utan tillstånd.

b) Spridning av avloppsslam eller humanurin får ej ske utan tillstånd.

5 § Anläggning för avledning av dagvatten

a) Anläggning av anordning för avledning av dagvatten får ej ske utan tillstånd

Undantag från tillståndsplikten gäller för

- anläggande av anordning för avledning från tomtmark för bostäder utanför detaljplanelagt område och för avledning från detaljplanelagt område, förutom från område eller del av område planlagt för industri eller handel.

6 § Mark- och anläggningsarbeten

a) Markarbeten omfattande en total jord-/bergvolym på mer än 400 m3 får ej ske utan tillstånd.

b) Användning av avfall, förorenade massor eller massor med okänt föroreningsinnehåll för återfyllnad, utfyllnad eller andra anläggningsarbeten får ej ske utan tillstånd.

c) Uppläggning av asfalt och oljegrus får ej ske utan anmälan.

7 § Spridning av kemiska växtskyddsmedel

a) Yrkesmässig spridning av kemiska växtskyddsmedel får ej ske utan tillstånd.

8 § Anmälan och rapportering av risk för förorening

a) Den som orsakar eller som fastighetsägare, nyttjanderättshavare av fastighet eller verksamhetsutövare i övrigt ansvarar för utsläpp, spill, läckage eller annan händelse som bedöms vara av sådan omfattning att det kan medföra risk för akut vatten-förorening ska omedelbart rapportera händelsen till räddningstjänsten via SOS Alarm 112.

b) Händelser av mindre omfattning som inte bedöms medföra risk för akut förorening ska istället skyndsamt rapporteras till den nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor i respektive kommun.

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

a) I de fall tillstånd krävs enligt dessa föreskrifter ska skriftlig ansökan inlämnas till den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor i den kommun där åtgärden eller verksamheten planeras ske eller bedrivas. Vid beslut om tillstånd kan nämnden meddela de villkor som bedöms nödvändiga för att undanröja eller minska risken för oacceptabel vattenförorening.

b) I de fall anmälan krävs enligt dessa föreskrifter ska skriftlig anmälan inlämnas till den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor i den kommun där åtgärden eller verksamheten planeras ske eller bedrivas. Vid beslut med anledning av prövningen av anmälan kan nämnden förelägga om de försiktighetsmått som bedöms nödvändiga för att undanröja eller minska risken för oacceptabel vattenförorening.

c) Dispens från förbud enligt dessa föreskrifter kan efter skriftlig ansökan medges av länsstyrelsen i Västra Götaland, under förutsättning att sökanden kan styrka att den sökta dispensen inte motverkar syftet med föreskriften och att det finns särskilda skäl för en dispens.

d) Att bryta mot dessa föreskrifter kan medföra straffansvar enligt 29 kap Miljöbalken.

e) Tillstånd eller anmälan enligt dessa föreskrifter krävs inte om verksamheten ät tillståndsprövad eller omfattas av pågående tillståndsprövning enligt miljöbalkens 9, 11, och 12 kap eller enligt förordning utfärdad med stöd av balken.

f) Där farleder eller allmänna vägar passerar gräns till vattenskyddsområdet ska finnas skyltar som utmärker vattenskyddsområdet. VA-huvudmannen i respektive kommun ansvarar för att skyltar sätts upp på dessa platser och i övrigt längs vägar och farleder där det bedöms nödvändigt. Annans mark får tas i anspråk för detta.

g) På plats där det, vid ett och samma tillfälle, hanteras sammanlagt mer än 250 liter petroleumprodukter eller andra miljö- och hälsoskadliga produkter, ska finnas skyltar

som informerar om att man befinner sig inom vattenskyddsområde. Skyltarna ska tillhandahållas av VA-huvudmannen i respektive kommun och sättas upp av ansvarig verksamhetsutövare.

h) Ansvarig verksamhetsutövare för verksamhet som har påbörjats före dessa föreskrifters ikraftträdande och som genom dessa bestämmelser blir tillstånd- eller anmälningspliktig, ska senast två år efter ikraftträdandet ha inkommit med ansökan eller anmälan till ansvarig nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågor i respektive kommun.

DEFINITIONER AV BEGREPP

Avloppsvatten
Finns definierat i 2§ 9 kap Miljöbalken (1998:808) och i begreppet ingår spillvatten från både hushåll och industri, kylvatten och dräneringsvatten från detaljplanelagt område (med undantag förr avvattning enbart från viss eller vissa fastigheter) och från begravningsplats.

Bräddning
Med bräddning avses utsläpp beroende på överbelastning av ledningsnät, brunnar, reningsverk eller andra avloppsanläggningar.

Dagvatten
Med dagvatten avses tillfälligt avrinnande vatten från regn och annan nederbörd inklusive framträngande grundvatten.

Deponering
Med deponering avses uppläggning av avfall på eller i mark. Som deponering räknas inte omlastning av avfall, lagring innan återvinning under kortare tid än 3 år samt lagring innan bortskaffande under kortare tid än ett år.

Farligt avfall
Med farligt avfall avses avfall med farliga egenskaper enligt definition i Avfallsförordningen (2011:927) eller enligt framtida bestämmelser gällande detta.

Farligt gods
Med farligt gods avses ämnen och föremål som har egenskaper som kan orsaka skador på människor, miljö och egendom om de inte hanteras på rätt sätt under transport

Förorenade massor
Med förorenade massor avses massor från ett förorenat område, det vill säga från ett område, en deponi, mark, grundvatten eller sediment som är förorenat och vars föroreningshalter överskrider lokal/regional bakgrundshalt. Vad som avses med förorenade massor kan därför variera mellan olika platser och får avgöras av ansvarig tillsynsmyndighet.

Hantering

Med hantering avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av användning, bearbetning, behandling, destruktion, förpackning, förvaring, konvertering, omhändertagande, saluförande, tillverkning, transport, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Hälso- och miljöfarligaliga produkter

Med hälso- och miljöskadliga produkter avses kemiska produkter klassificerade och märkta som farliga enligt gällande CLP-förordning, eller enligt tidigare gällande föreskrifter KIFS 2005:7, eller enligt framtida bestämmelser med motsvarande innebörd, samt andra produkter med dokumenterat hälso- eller miljöskadliga egenskaper.

För att avgöra om en produkt är hälso- och miljöskadlig bör man i första hand kontrollera produktens märkning samt vid behov kontakta försäljare eller leverantör. Råder det fortfarande osäkerhet om produkten är hälso- och miljöskadlig bör ansvarig tillsynsmyndighet kontaktas.

Kemiska växtskyddsmedel

Med kemiska växtskyddsmedel avses kemiska produkter som utgör växtskyddsmedel enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009. Växtskyddsmedel är bekämpningsmedel som huvudsakligen används för att skydda växter och växtprodukter inom jord- skog- och trädgårdsbruk samt för ogräsbekämpning.

Markarbeten

Med markarbeten avses borrning, grävning, pålning, schaktning, spontning, sprängning, återfyllnad eller utfyllnad som ej sker i vattendrag.

Nederbördsskyddad

Belägen inomhus eller i annan byggnad eller utrymme med nederbördstätt tak och sidor.

Petroleumprodukter

Med petroleumprodukter avses produkter innehållande råvaror utvunna från råolja (Petroleum) eller naturgas.

Sekundärt skydd

Mes sekundärt skydd avses

a) Invallning för enskild behållare som rymmer hela behållarens volym.
b) Invallning gemensam för flera behållare som rymmer minst 50 % av den totala lagringskapaciteten
c) Dubbelmantlade rörledningar
d) Uppsamlingstråg eller annan anordning som säkerställer att vätska eller andra medier kan uppfångas vid mindre läckage eller spill.

Det sekundära skyddet ska utgöras av ett tätt material beständigt mot avsett ämne eller ämnen och omfatta all delar som ingår i anläggningen.

Tomtmark
Med tomtmark avses mark som upptas av byggnader och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål, samt trädgård och parkeringsplats som ligger i anslutning till bostadshus.

Uppställning eller parkering
Med uppställning eller parkering avses tillfällig uppställning eller parkering, där fordonet eller den mobila behållaren lämnats obevakad mer än 2 timmar.

Yrkesmässig
Såväl fysiska som juridiska personer kan bedriva yrkesmässig verksamhet. För att någon ska anses bedriva yrkesmässig verksamhet förutsätts att verksamheten har en viss omfattning och varaktighet, samt ett objektivt fastställbart vinstsyfte och är av självständig karaktär.

From: Länsstyrelsen i Västra Götalands Län
Sent: Mon, 15 Feb 2021 12:15:22 +0000
To: Kommun Ale; Stadsledningskontoret Göteborg; Kungälv kommun; Kommunen Lilla Edet; Trollhättan Kommunen; Kommun Vänersborg
Subject: Remiss av förslag till vattenskyddsområde

Kommunerna Ale, Göteborg, Kungälv, Lilla Edet, Trollhättan och Vänersborg har tagit fram ett förslag till vattenskyddsområde för Vänersborgsviken och Göta Älv. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har samordnat kommunernas arbete.

De har nu ansökt om att länsstyrelsen skall besluta om att inrätta vattenskyddsområde enligt inlämnad ansökan. Förslaget till föreskrifter har reviderats av länsstyrelsen.

Då er kommun berörs av vattenskyddsområdet ges ni härmed möjlighet att yttra er över förslaget.

Tekniskt underlag, interaktiv karta och information om vad ett vatten-skyddsområde innebär finns på (https://gavso.se).

Eventuellt yttrande skall via E-post (vastragotaland@lansstyrelsen.se) eller per brev ha inkommit till länsstyrelsen **senast den 1 april 2021.**

Med vänlig hälsning,
Länsstyrelsen Västra Götalands län
403 40 Göteborg

www.lansstyrelsen.se/vastragotaland

Roger Rudolfsson
Vattenvårdshandläggare

Länsstyrelsens ärendehantering är digital och denna skrivelse saknar därför underskrift

Bilaga: Förslag till vattenskyddsområde med föreskrifter

§ 45

Vattenmyndighetens samråd kring förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer - Hedvig Särg, 10 min

KS 2020/381

Beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom synpunkterna i enkäten ”Vattenmyndigheternas samrådsmaterial” som finns bifogade i bilaga 1 -”Kommunens svar webbenkät” till tjänsteskrivelsen.

Sammanfattning av ärendet

Länsstyrelsen i Västra Götalands län som är vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt har upprättat förslag till följande handlingar för perioden 2021-2027:

- Förslag till förvaltningsplan
- Förslag till åtgärdsprogram
- Förslag till föreskrift med miljökvalitetsnormer
- Förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka
- Till åtgärdsprogrammet hör också en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Vattenmyndigheterna har remitterat förslagen till landets samtliga kommuner för samråd. Remissen inkom till Vänersborgs kommun 2020-11-02. Synpunkter på samrådsdokumenten ska ha inkommit till vattenmyndigheten senast 30 april 2021 i form av en webbenkät.

Förslaget ställer krav på ökade resurser både nationellt och för kommunens arbete men innebär också ett stort ekonomiskt värde kopplat till en övergripande förbättrad vattenkvalitet. Kommunens arbete med vattenförvaltning för uppfyllande av administrativa och fysiska åtgärder kräver en ökad samordning och ett utpekat övergripande ansvar.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-08
- Bilaga 1 "Kommunens svar webbenkät"
- Bilaga 2 - "Punkter i åtgärdsprogrammet riktade till kommunerna"
- Vattenmyndigheternas samråd - förvaltning av sjöar, vattendrag, grundvatten och kustnära vatten 2021-2027, inkommen 2020-11-26

2021-02-24 Dnr: KS 2020/381

Handläggare
Hedvig Särg
hedvig.sarg@vanersborg.se
0521 – 72 24 29

Mottagare
Kommunstyrelsen

Samråd över vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer m.m.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom lämnade synpunkter i enkäten ”Vattenmyndigheternas samrådsmaterial” som finns bifogade i bilaga 1 -”Kommunens svar webbenkät” till tjänsteskrivelsen.

Sammanfattning av ärendet

Länsstyrelsen i Västra Götalands län som är vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt har upprättat förslag till följande handlingar för perioden 2021-2027:

- Förslag till förvaltningsplan
- Förslag till åtgärdsprogram
- Förslag till föreskrift med miljökvalitetsnormer
- Förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka
- Till åtgärdsprogrammet hör också en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Vattenmyndigheterna har remitterat förslagen till landets samtliga kommuner för samråd. Remissen inkom till Vänersborgs kommun 2020-11-02. Synpunkter på samrådsdokumenten ska ha inkommit till vattenmyndigheten senast 30 april 2021 i form av en webbenkät.

Förslaget ställer krav på ökade resurser både nationellt och för kommunens arbete men innebär också ett stort ekonomiskt värde kopplat till en övergripande förbättrad vattenkvalitet. Kommunens arbete med vattenförvaltning för uppfyllande av administrativa och fysiska åtgärder kräver en ökad samordning och ett utpekat övergripande ansvar.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Vattendirektivet (2000/60/EG) infördes för att långsiktigt säkra en hållbar vattenförvaltning inom EU. I Sverige har vattenmyndigheterna ett utpekat ansvar för att tillgodose att vattendistriktens sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten förvaltas på

ett hållbart sätt. I detta förslag till förvaltningsplan redogör Vattenmyndigheten för hur distriktets vatten behöver förvaltas under den kommande sexårsperioden för att åstadkomma detta.

Vattenmyndigheten önskar att synpunkterna lämnas via en webbenkät. Kommunens svar återfinns i bilaga 1 ”kommunens svar webbenkät”.

Samrådsunderlaget omfattar följande:

- ***Förvaltningsplan -*** Redovisar tillståndet i yt- och grundvattenförekomster i distriktet. Dessutom redovisas de betydande påverkanstryck från mänsklig verksamhet som finns och vilka miljöproblem de orsakar. Planen innehåller även en övergripande, samlad bedömning av vad som behöver göras nationellt och i distriktet för att säkerställa en hållbar vattenförvaltning.
- ***Förslag till föreskrifter om miljökvalitetsnormer (MKN)*** – Föreskrifterna innehåller förslag på miljökvalitetsnorm för respektive vattenförekomst. En miljökvalitetsnorm är en bestämmelse om kvaliteten i luft, vatten, mark eller miljön i övrigt.
- ***Åtgärdsprogram*** - Föreslår åtgärder som behöver genomföras för att förbättra statusen i sjöar och vattendrag och se till att MKN uppnås.
- ***Delförvaltningsplan*** (Ny för i år) - Innehåller åtgärder för att motverka vattenbrist och torka i distriktet.
- ***Miljökonsekvensbeskrivning –*** En myndighet som upprättar eller ändrar en plan eller ett program ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan**.**
- ***Underlagsmaterial i form av databasen VISS (VattenInformationsSystemSverige)*** - redogör för varje vattenförekomsts statusklassning, normer, åtgärder, risk och påverkan vilka ingår i underlagsmaterialet till förvaltningsplan, miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Vattenförvaltningens koppling till kommunens arbete
Målet med vattenförvaltningen är att beslutade MKN ska uppnås. Om vattnet är påverkat av mänskliga aktiviteter och om status är måttlig, otillfredsställande eller dålig behöver åtgärder vidtas. Varje vattenförekomst har en beslutad miljökvalitetsnorm kopplad till en tidpunkt då normen, i regel god ekologisk och kemisk status ska vara uppfylld. Då målen från tidigare förvaltningscykler inte uppnåtts har varje förslag till MKN förenats med en tidsfrist då den ska vara uppnådd.

I Vänersborgs kommun finns 31 stycken grund- och ytvatten som klassas som vattenförekomster. För ytvatten uppnår endast en vattenförekomst god status. I förslag till miljökvalitetsnormer för respektive vattenförekomst föreslås i regel tidsfrister till 2027 eller 2033 då god status ska vara uppnådd.

De administrativa åtgärder som framgår av förslaget till åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande och syftar till att MKN uppnås (miljöbalken 1998:808). Åtgärderna är administrativa då Vattenmyndigheten bara kan föreskriva åtgärder till andra myndigheter och kommuner i deras egenskap av myndighetsutövare, inte som verksamhetsutövare. Flera av punkterna i åtgärdsprogrammet som riktar sig till Länsstyrelserna och andra myndigheter syftar till förbättrad vägledning och stöd till kommunerna och påverkar därmed indirekt kommunens arbete.

Förslag på fysiska åtgärder redovisas i VISS och är utvalda för att säkerställa att god status kan uppnås för respektive vattenförekomst. Här är kommunens ansvar inte lika tydligt, men ofta kan fysiska åtgärder kopplas till kommunens roll som markägare och för att uppnå t.ex. miljöprogrammets målbilder och nationella miljömål.

Förslag till åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter och kommuner och är av övergripande karaktär. En anledning till att vattenförvaltningens åtgärdsprogram inte riktar sig till enskilda är att det inte kan överklagas.

Förslaget innehåller sex stycken punkter som är riktade särskilt till kommunerna samt två åtgärder som gäller för alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner. Åtgärderna spänner över ett brett spektrum. Åtgärderna är riktade till kommunerna i sin myndighetsroll och handlar om miljötillsyn, vattenskydd och vattenuttag, fysisk planering, vatten-, avlopp- och dagvattenplaner, övergripande vattenplanering och rapportering.

Nytt i åtgärdsprogrammet för 2021–2027 är en åtgärd som samlar kommunal planering med bäring på vatten. Kommunernas åtgärd 1 om vattenplanering syftar till att tydliggöra kommunernas planeringsförutsättningar i samtliga vattenmiljöer för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna kan följas.

En mer detaljerad beskrivning av vad åtgärderna innefattar finns i bilaga 2 ”Sammanfattning av åtgärder för kommuner”.

Konsekvenser av förslag till åtgärdsprogram

Till förslaget finns en konsekvensbeskrivning för åtgärdsprogrammets genomförande. Konsekvenserna och nyttan med åtgärdsprogrammet är analyserade på samhällsnivå och redovisas för sju analysområden (exempelvis skogsbruk, avloppshantering och vattenförsörjning m.fl.) och per aktör där kommunerna ingår.

Total kostnad för att genomföra Åtgärdsprogram 2021–2027 är cirka 24,5 miljarder kronor. För kommunernas del beräknas kostnaderna för åtgärdsprogrammets administrativa åtgärder till 450 000 000 kr. En stor del av kommunernas administrativa kostnader härleds till övergripande planering. I Fördelningen av kostnader över förvaltningscykeln för de fysiska åtgärderna i vatten landar 2 400 000 000 på kommunerna.

Nyttan med bättre vatten är övergripande och till skillnad från åtgärdskostnader svårare att värdera, men studier visar att det ekonomiska värdet av en övergripande förbättrad vattenkvalitet uppgår till 8 miljarder per år (Havs- och vattenmyndigheten, 2019a; Anthesis, Rapport 2020:8, 2020; Kataria, 2009).

Av konsekvensbedömningen framgår att dagens finansiering av åtgärder i åtgärdsprogrammet inte räcker till. Analysen har identifierat ett antal områden där mer resurser krävs för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Det handlar både om det finansiella gapet för de fysiska åtgärderna som behövs genomföras men också resursbristen inom de administrativa åtgärderna som behövs för att åtgärdstakten ska öka inom de åtgärder som ska finansieras av verksamhetsutövare.
I bedömningen framhålls behovet av stora investeringar och ökade resurser inom en rad olika områden krävs för att åtgärdsprogrammet ska bli verklighet. Även på politisk nivå behövs stora åtaganden för regering och riksdag att prioritera ett bra vatten genom att initiera nya och utvecklade stödsystem och ökade offentliga resurser för tillsyn och prövning.

Vidare nämns att åtgärdstakten är för långsam inte bara på grund av bristande finansiering av fysiska åtgärder, utan också av för låga resurser inom tillsyn och för långa prövningsprocesser. För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och vattenskyddsområden.

De kommunala tjänstepersoner som berett ärendet instämmer i konsekvensbedömningen kring behov av ökade resurser och att åtgärdstakten idag är för långsam. Detta gäller även för kommunens eget arbete med vattenförvaltningen.
För uppfyllande av kommunens administrativa och fysiska åtgärder behövs en ökad samordning och ett utpekat övergripande ansvar inom Vänersborgs kommun. Samordning, prioritering och strategi för genomförande av åtgärdsprogrammets administrativa och fysiska åtgärder saknas i dag inom kommunen och arbetet ryms inte i tillräcklig utsträckning inom befintliga tjänster. Bland annat behövs en sammanställning och analys av var kommunen befinner sig i sitt arbete med vattenförvaltningen och en plan för genomförande av åtgärder enligt åtgärdsprogrammet.

Även vattenförvaltningens koppling till målbilderna i Miljöprogram 2030 behöver stärkas. För detta behövs resurser och förtydligande av hur kommunens arbete med vattenförvaltning bör genomföras både med avseende på ambitionsnivå och organisation.

Nedan följer några konsekvenser av åtgärdsprogrammet som har lyfts av berörda tjänstepersoner som deltagit i samrådet:

- I Vänersborg utövas tillsyn av förorenad mark vid exploatering och krav ställs på åtgärder. Vid en mer aktiv tillsyn av förorenade områden som inte exploateras krävs mer resurser då utredning av ansvarsfrågan krävs. Särskilt små kommuner har problem med att avsätta tillräckligt med tid och personal för detta ändamål. Det kan även vara svårbedömt var föroreningskällan eller källorna finns då ett vattendrag är förorenat. Omfattande och kostsamma utredningar kan

krävas för att hitta föroreningskällan, för att åtgärden ska sättas in på rätt ställe. Tillsynsvägledning och ökade resurser krävs för att arbetet med förorenad mark ska kunna intensifieras.

- En viktig fråga för kommunen är vilka kostnader åtgärdsprogrammet kommer att medföra för såväl kommunens egen verksamhet som för dess invånare. Vänersborgs kommun saknar en sammanställning över beräknade kostnader per kommun för de administrativa kostnaderna. I VISS är det svårt att veta var prioriteringen ska ligga och i vilka lägen kommunen ska vara delaktig och på vilket sätt kommunen ska arbeta med fysiska åtgärder överlag då varje åtgärd kräver sin planering.
- För genomförande av fysiska åtgärder som framgår i VISS behövs stöd och resurser från berörda myndigheter när det kommer till att omsätta åtgärderna i praktiken och ett förtydligande kring vem som ska ansvara för vad olika delar.

Beredning

Vattenmyndighetens samrådsremiss är ett mycket omfattande material med lång samrådsprocess. Vissa verksamheter inom kommunen är medlemmar i olika branschorganisationer där uppdraget är att stötta kommunerna med kompetens och ge stöd. Ett exempel är Svenskt Vatten som regelbundet deltar som experter och remissinstans för att påverka nationella politik- och myndighetsinitiativ. Till följd av att kommunstyrelseförvaltingens tjänsteskrivelse med förslag till yttrande måste vara inlämnat den 24 februari, försvinner två månader av samrådstiden. Detta innebär att Vänersborgs kommun inte hinner ta del av t.ex. Svenskt Vattens förslag till svar.

Samråd har skett med berörda tjänstepersoner från Miljö- och Byggnadsförvaltningen och Samhällsbyggnadsförvaltningen som även deltagit på vattenmyndighetens informations- och samrådsmöten.

Underlag

- Samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021-2027 - Samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021-2027 | Vattenmyndigheterna
- Informationsträffar om Vattenmyndighetens förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021-2027

Lena Tegenfeldt

Kommundirektör

Bilagor

- Bilaga 1 – ”Kommunens svar webbenkät”
- Bilaga 2 – ” Sammanfattning av åtgärder för kommuner”

Sändlista

Miljö- och Byggnadsförvaltningen
Samhällsbyggnadsförvaltningen

Tack för att du lämnar synpunkter på vattenmyndigheternas samrådsmaterial!



Nu är det dags att tycka till om de kommande sex årens vattenförvaltning. Synpunkter kan lämnas på förslag till *förvaltningsplan, åtgärdsprogram, föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster* och *delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka för ett eller flera av Sveriges vattendistrikt.*

Tillsammans värnar vi vattnets värden

Det här Word-dokumentet är framtaget som ett verktyg för dig som arbetar i en kommun eller annan organisation där synpunkter på samrådsmaterialet kan komma från flera personer. Vi ser helst att ni skickar in synpunkterna på samrådsmaterialet via webbenkäten. Genom att du använder webbenkäten underlättar du hanteringen av inkomna samrådssvar och vi kan fokusera på att förbättra innehållet i dokumenten. Webbenkäten hittar du på https://webropol.com/s/vattensamrad

Dina synpunkter ska ha kommit in till vattenmyndigheterna senast den 30 april 2021.

Formuläret är uppdelat i flera avsnitt:

- Uppgifter om dig som besvarar frågorna
- Vilket eller vilka vattendistrikt synpunkterna gäller

1. Frågor om förslag till förvaltningsplan
2. Frågor om förslag till åtgärdsprogram
3. Frågor om föreskrift om miljökvalitetsnormer
4. Frågor om förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist
5. Frågor om tillhörande bilagor till samrådsmaterialet
6. Fråga om miljökonsekvensbeskrivning
7. Övriga synpunkter

Om du vill lämna synpunkter på bedömningar av enskilda vattenförekomster och åtgärdsförslag för dessa kan du göra det direkt i Vatten Informations System Sverige, VISS.

Instruktioner

Du kan lämna synpunkter på alla delar av materialet men det är inte nödvändigt att svara på alla frågor för att kunna skicka in svar. Välj ut de delar som du eller din organisation är berörda av. Som ett stöd för att underlätta processen med att ta fram synpunkter finns alla frågor samlade i detta Word-dokument. Ett tips är att arbeta i Word-dokumentet och sedan kopiera in svaren i webbenkäten på aktuellt ställe. På www.vattenmyndigheterna.se/samrad hittar ni webbenkäten, adresser samt allt samrådsmaterial.

För kännedom så visar denna Word-enkät samtliga frågor för samtliga vattendistrikt. I webbenkäten kommer endast de frågor visas som hör till det eller de vattendistrikt som du valt att svara för.

Mer information om hur vi hanterar personuppgifter och handlingar som kommer in till vattenmyndigheterna finns på vattenmyndigheternas webbplats (länk).

Uppgifter om dig som besvarar frågorna

Ange vilken typ av organisation du representerar: *

- Kommun
- Länsstyrelse
- Central myndighet
- Vattenorganisation (vattenråd/vattenvårdsförbund)
- Region
- Intresseorganisation
- Branschorganisation
- Företag
- Privatperson
- Övriga

Ange typ av övrig organisation:

Namn på organisation:

Kontaktperson:

E-post:

Vilket eller vilka vattendistrikt synpunkterna gäller



Sveriges fem vattendistrikt.

Ange vilket/vilka vattendistrikt synpunkterna gäller *

Bottenvikens vattendistrikt

Bottenhavets vattendistrikt

Norra Östersjöns vattendistrikt

Södra Östersjöns vattendistrikt

Västerhavets vattendistrikt

1. Förslag till förvaltningsplan för vatten 2021–2027

Ange dina synpunkter per kapitel i förvaltningsplanen under respektive rubrik.

1.1 Synpunkter på kapitel 1 – Inledning:

”Vikten av lokal samverkan lyfts fram som något som behöver stärkas under perioden 2021-2027 bl.a. genom att vattenråden blir ännu viktigare i kommande åtgärdsarbete.” (ur samrådshandlingarna)
Vattenrådens förutsättningar att utföra åtgärder varierar alldeles för mycket. Dessa skillnader behöver jämnas ut. Det är troligare att åtgärder kan utföras om det blir mer ”uppstyrt” hur vattenråden kan/bör se ut och hur de arbetar. Åtgärdssamordnare eller liknande skulle behövas för andra insatsområden än övergödning för ett mer effektivt åtgärdsarbete då samordnande resurser ofta saknas i vattenråd eller på kommunerna.

Bra sammanfattning, bra att olika mänskliga aktiviteter lyfts, det ger ett sammantaget påverkanstryck.

1.2 Synpunkter på kapitel 2 – Beskrivning av vattendistriktet:

Bra och noggrant beskrivet. Eventuellt kunde utmaningarna ha lagts in tidigare i texten. Våra vattentäkter står inför stora utmaningar och risken är att det försvinner i texten. Kanske att texten kunde läggas efter vattenförekomster men innan vattenanvändning?

1.3 Synpunkter på kapitel 3 – Tillstånd och påverkan i vattendistriktet:

Under kapitlet 3.5 Fysiska förändringar, morfologiska förändringar, saknas mer information om hur modern bebyggelse påverkar vattenförekomster. Det är viktigt att få en bild av historien men stora asfalterade ytor och dagvatten som leds ofiltrerat ut i vattendrag är aktuella frågor idag.

Det är bra att vattenuttag till jordbruk lyfts som en potentiell påverkanskälla bland påverkanskällor i Västerhavet, 3.10 Förändrade grundvattennivåer. Medvetenheten om markavvattningens miljöpåverkan är generellt låg.

1.4 Synpunkter på kapitel 4 – Miljöövervakning:

Programmet hade kunnat gå in närmre på siffrorna, hur mycket är det som saknas i finansiering för att kunna genomföra den övervakning som föreslås?

Det är svårt för kommunen att få fram information kring vilka prover som bör tas och hur kontrollprogrammen bör utformas för att utgöra ett stöd för ex. statusklassning och miljöövervakning.

1.5 Synpunkter på kapitel 5 – Vatten i ett förändrat klimat:

Bra och informativ inledning. Fundering finns dock kring syftet med kapitlet 5.5 Åtgärder gör samhället mer robust. Är meningen att informera om befintligt arbete eller att beskriva hur framtidens arbete ska/bör se ut? I början av texten ges känslan att nya/skärpta åtgärder ska presenteras men i slutet bekräftas att arbetet inte kommer att förändras.

1.6 Synpunkter på kapitel 6 – Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster:

Kanske att en djupare analys om framtidsscenariot för 2050 hade varit bra. Klimatförändringarnas inverkan på vatten kan lyftas mer.

Den ekonomiska analysen är mycket intressant, informativ och väl genomarbetad. Det är dock svårt att som enskild kommun förstå vad den ökade arbetsbelastningen i form av handläggning, kommer att kosta. På en information under nu pågående samråd nämndes ca en helårstjänst för fysisk planering, detta framgår inte. Alternativt vore det bra att föra ett resonemang kring ökad administration.

1.7 Synpunkter på kapitel 7 – Miljökvalitetsnormer för vatten:

Inga synpunkter

1.8 Synpunkter på kapitel 8 – Sammanfattning av åtgärdsprogrammet:

Lite väl detaljerade tabeller – För att tabellerna ska fylla en funktion krävs att de är lätta att förstå samt
har ett tydligt syfte.

Förväntningarna på kommunen i rollen som verksamhetsutövare behöver förtydligas. Det skulle vara tydligare om det var möjligt att i åtgärdsprogrammet vikta åtgärder till verksamhetsutövare.

Rubriken "Fortsatta och nya åtgärder för kommunerna" är en bra sammanfattning. På ett enkelt och tydligt sätt lyfts den åtgärden som främst påverkar kommunerna, vattenplaneringen.
Det saknas dock en tydlighet om vad det nya behovet av vattenplanering kommer kräva i resurser av kommunen. Det är otydligt hur vattenplaneringen ska relatera till andra

dokument som detaljplaner och ÖP. Om arbetet inte resulterar i ett dokument, hur ska kunskapsunderlaget då sammanställas och följas upp? Om det är i ett dokument, vilken status har det?

1.9 Synpunkter på kapitel 9 – Delaktighet i arbetet med vattenförvaltning:

Ett gediget arbete har gjorts för att nå ut till berörda parter med materialet. Samrådshandlingarna är dock väldigt omfattande och behovet av genomläsning och analys står inte i proportion till de resurser många kommuner har. Antingen hade det krävts betydligt mer tid, alternativt en lightversion av de viktigaste dragen för de organisationer och personer som saknar tid och/eller resurser.

Det är många olika verksamheter inom kommunen som berörs av Vattendirektivet och arbetet med vattenförvaltningen. Få har möjlighet att sätta sig in i alla de dokument som ingår i remissen och olika verksamheter i en kommun är berörda på olika sätt av olika delar.

1.10 Synpunkter på kapitel 10 – Vattenförvaltning 2021–2027:

Kanske lite väl omfattande kapitel.

”EU-kommissionen poängterar att det inte är tillräckligt att bara bygga åtgärdsprogram på sådant som redan görs eller ändå ska göras. Åtgärdsprogrammen ska innehålla specifika åtgärder för kontroll av vattenuttag, utsläpp från punktkällor, diffusa utsläpp, fysisk förändring samt ytterligare åtgärder som behövs för att nå kvalitetsmålen.” (ur samrådshandlingen)
- Förslaget till åtgärdsprogram utgörs till stor del av åtgärder som redan regleras av annan lagstiftning och tillsyn som myndigheterna redan utför. Förslaget skulle behöva breddas för att bättre motsvara ovanstående.

Det är bra att utmaningarna redogörs specifikt för varje region, det underlättar fortsatt arbete. Det är positivt att vattenmyndigheterna samordnar de olika mål som olika myndigheter och andra instanser sätter upp. De finns en risk för dubbelarbete idag när de finns flera likartade mål.

1.11 Sammanfattar förvaltningsplanen vattenförvaltningsarbetet på ett bra sätt?

Exempel på frågeställning: Vad kan förbättras?

Det är ett för stort och omfattande dokument som känns lite upprepande och pratigt. Många tabeller är svåra att förstå syftet med. Sammantaget är det svårt att greppa.

1.12 Övergripande synpunkter på förslag till förvaltningsplan:

Exempel på frågeställning: Hur tillgängligt är samrådsmaterialet?

När samrådsmaterial finns både som PDF och över webb bör det anses tillgängligt.

Det finns dock behov av en nerbantad version för att på ett lättare sätt involvera politiken och även fler tjänstepersoner i ärendet. Många är berörda i olika verksamheter men få har tiden att sätta sig in i materialet. En fundering är om det kommer användas på det sätt som Vattenmyndigheten eftersträvar. Det krävs att det finns en oerhört god samordning kring vattenfrågor och dessutom med ett brett spektra, troligtvis saknas det på många ställen så därför blir materialet svårt att hantera och ge stöd på rätt sätt.

Det behövs överlag mer löpande information om vattenförvaltningen samt vägledning till kommunerna.

2. Förslag till åtgärdsprogram för vatten 2021–2027

Ange dina synpunkter på åtgärdsprogrammet.

Synpunkter på förslag till åtgärder riktade till myndigheter och kommuner

Här finns möjlighet att lämna förslag till förbättringar, förändringar kring respektive åtgärd riktad till myndigheter och kommuner. Det finns möjligheter att lämna synpunkter på alla delar av materialet, men det är inte nödvändigt att svara på alla frågor. Välj ut de delar som du eller din organisation känner er berörda av.

De synpunkter som lämnas blir en del i den fortsatta dialogen med kommuner och myndigheter. Vi önskar särskilt att länsstyrelser, kommuner och Försvarsinspektören för hälsa och miljö kommenterar på åtgärder om vägledning (tillsyn och rådgivning), inom de områden som är relevanta för sin myndighet.

2.1 Motsvarar åtgärden behovet?

Lämna synpunkter på de åtgärder som berör din organisation/verksamhet. Välj ett av tre svarsalternativ och motivering när åtgärden inte motsvarar behovet.

Svarsalternativen är: Ja (åtgärden motsvarar behovet), Nej, åtgärden är mer omfattande än vad som behövs *eller* Nej, viktiga delar saknas i åtgärden.

Motivering: Motivera svaret när åtgärden inte motsvarar behovet (10 000 tecken)

Åtgärderna är:

1. **Alla åtgärdsmyndigheter 1**
   Nej, viktiga delar saknas i åtgärden. Det krävs omprioriteringar inom alla myndigheters verksamheter eller resursförstärkningar. Tillsynsmyndigheterna har i dag stora krav på att utföra tillsyn hos verksamhetsutövare som betalar årlig avgift. Vägledning från centrala myndigheter och länsstyrelser krävs för att få en samsyn i bedömningar och prioriteringar. Större samverkan krävs både mellan förvaltningar inom kommunerna och mellan olika

myndigheter såväl som mellan kommuner. Det innebär ett delvis förändrat arbetssätt och kan ta tid att genomföra.

2. **Alla åtgärdsmyndigheter 2**
   Nej, viktiga delar saknas i åtgärden: De kvantitativa åtgärdsparametrarna bör samrådas i god tid innan rapporteringen ska ske. Så att tillsynsmyndigheterna får tid att samla in uppgifterna.
3. Boverket 1
4. Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1
5. Försvarsinspektören för hälsa och miljö 2
6. Försvarsinspektören för hälsa och miljö 3
7. Försvarsinspektören för hälsa och miljö 4
8. Havs- och vattenmyndigheten 1
9. Havs- och vattenmyndigheten 2
10. Havs- och vattenmyndigheten 3
11. Havs- och vattenmyndigheten 4
12. Havs- och vattenmyndigheten 5
13. Havs- och vattenmyndigheten 6
14. Havs- och vattenmyndigheten 7
15. Havs- och vattenmyndigheten 8
16. Havs- och vattenmyndigheten 9
17. Jordbruksverket 1
18. Jordbruksverket 2
19. Jordbruksverket 3
20. Jordbruksverket 4
21. Jordbruksverket 5
22. Jordbruksverket 6
23. Kammarkollegiet 1
24. Kemikalieinspektionen 1
25. Läkemedelsverket 1
26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 1
27. Naturvårdsverket 1
28. Naturvårdsverket 2
29. Naturvårdsverket 3
30. Naturvårdsverket 4
31. Naturvårdsverket 5
32. Naturvårdsverket 6
33. Naturvårdsverket 7
34. Naturvårdsverket 8
35. Naturvårdsverket 9
36. Skogsstyrelsen 1
37. Skogsstyrelsen 2
38. Skogsstyrelsen 3
39. Statens geotekniska institut 1
40. Sveriges geologiska undersökning 1
41. Trafikverket 1
42. Länsstyrelserna 1

43. Länsstyrelserna 2
44. Länsstyrelserna 3
45. Länsstyrelserna 4
46. Länsstyrelserna 5
47. Länsstyrelserna 6
48. Länsstyrelserna 7
49. Länsstyrelserna 8
50. Länsstyrelserna 9
51. Länsstyrelserna 10
52. Länsstyrelserna 11
53. Länsstyrelserna 12
54. Regionerna 1
55. **Kommunerna 1**

    Ja, men åtgärden kommer att kräva en förbättrad samordning inom kommunen. Idag saknas utpekat övergripande ansvar som samordnar och deltar i prioriteringen av kommunens insatser.
56. **Kommunerna 2**

    Nej. Det bör påpekas att det krävs större fokus på vattenfrågorna i vägledningar, projekt och utbildningar för tillsynsmyndigheterna så att dessa frågor inte blir bortglömda. En stor del i tillsynsarbetet som utförs redan idag leder till minskad risk för utsläpp till ytvatten och grundvatten men arbetet kan behöva prioriteras till vissa geografiska områden och vissa verksamheter. Omprioriteringar eller resursförstärkningar kan behöva göras i tillsynsarbetet. Särskilt behövs resursförstärkning inom förorenade områden.
57. **Kommunerna 3**

    Nej. Ökade tillsynsinsatser inom vattenskyddsområden kan kräva resursförstärkning och mer vägledning från centrala myndigheter. Samverkan krävs mellan kommuner som ingår i samma vattenskyddsområde. Då flera kommuner ligger inom samma vattenskyddsområde behövs samsyn i tillsynsarbetet.
58. **Kommunerna 4**

    Nej. Den största förändringen är att den regionala vattenplanen kommer användas som ett av underlagen i ÖP. Det är inte en stor förändring och det är svårt att se vad den specifika detaljen kommer att göra för skillnad i praktiken. Detaljplaner har redan idag krav på sig att inte påverka MKN men utmaningen har varit att enskilda planer gör för lite påverkan för att kraftfulla åtgärder ska tas. Istället är det den kumulativa effekten som leder till en fortsatt försämring av sjöar och vattendrags ekologiska och kemiska status.
    Skärpningen av MKN kan däremot få en betydligt större påverkan och borde nämnas mer här.

    Möjligtvis kommer införandet av regional vattenplanering skydda något vattendrag/vattentäkt per kommun, men det är ett omfattande arbete för det resultatet. Att utöka antalet VSO i kommuner hade nog kunnat ge en större effekt, alternativt att utöka länsstyrelsens överprövningsgrunder. Ett annat alternativ hade varit att ge den kommunala vattenplaneringen större juridisk tyngd, exempelvis genom att göra det till en del av ÖP:n
59. **Kommunerna 5**

    Ja.
60. **Kommunerna 6**

Lagstiftningen omfattar inte alla fastbränslepannor vilket gör att det blir svårt för tillsynsmyndigheten att ställa utsläppskrav på dessa pannor. Kommunen har enligt gällande lagstiftning begränsade möjligheter att styra vilket bränsleslag som ska användas i nya detaljplaner?

2.2 Övriga synpunkter på åtgärder:

Exempel på frågeställningar:
Har du förslag på ytterligare åtgärder?

Åtgärdsprogrammet uppfattas inte som tillräckligt proaktivt för att komma framåt i arbetet. Det fokuserar till stor del på planer och strategier. För att få mer verkstad och inte fastna i utredningsarbeten behövs resurser och en tydligare roll- och arbetsfördelning för fysiska åtgärder.

Boverket 1: Vägledning behövs om hur kumulativa effekter i samband med detaljplanering (flera detaljplaner som kommer att beröra samma vattenförekomst) och bedömning om påverkan på MKN ska hanteras.

Länsstyrelserna 7: c) Det behövs vägledning kring hur små negativa effekter ska hanteras när det finns risk för att kumulativa effekter av flera planer och projekt kan leda till att MKN inte uppnås
eller att en eller flera kvalitetsfaktorer sänks. Det behöver förtydligas att Länsstyrelsen ska vägleda kommunerna i att en plan inte heller äventyrar uppfyllelsen av MKN. Ofta resonerar man i planer att det blir en liten försämring men inte så stor att en kvalitetsfaktor sänks, men åtgärden kan äventyra att MKN kan nås. Förtydliga även att bedömningen på MKN ska göras för den vattenförekomst som påverkas av planen, även om inte det är en vattenförekomst som direkt påverkas av planen utan ett biflöde eller avrinningsområdet.

2. Förslag till åtgärdsprogram för vatten 2021–2027

Frågorna 2.3 – 2.10 rör åtgärdsprogrammets kapitel 3.

2.3 Synpunkter på avsnitt 3.1 – Sammanfattning av analysen:

Det vore bra att redan här räkna upp de sju analysområdena så de inte behöver sökas upp, annars bra sammanfattning.

2.4 Synpunkter på avsnitt 3.2 – Nyttan av att genomföra åtgärdsprogrammet:

Det är bra att det under rubriken lyfts hur många människor i Sverige som lever med ett oskyddat dricksvatten. Magnituden av utmaningen, och konsekvenserna av ett icke-agerande, blir väldigt tydligt. Samtidigt vore det bra att inleda med det, särskilt när man har så mycket viktig information.

2.5 Synpunkter på avsnitt 3.3 – Kostnader för att genomföra åtgärdsprogrammet:

På många sätt är det här det viktigaste kapitlet och det är bra att behovet av en permanent, generell ökad finansiering lyfts. Om resurserna inte finns i den utsträckning som behövs, vad innebär det då för de föreslagna åtgärderna? Vilka alternativ finns?

"För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och inrättande, revideringar och översyn av vattenskyddsområden." (kopierat från samrådshandlingen)

- Extra resurser krävs inom kommunens finansiering. Viss del kan finansieras genom uttagande och höjning av tillsynsavgift men inte allt. Inom åtgärdande av förorenad mark behövs statlig finansiering i ökad grad, tex. för övergivna fastigheter utan ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare, som inte är bidragsberättigade i dag.

2.6 Synpunkter på avsnitt 3.4 – Fördelning av kostnader per aktör:

S 188. Avlopp. Tillsyn och åtgärder spelar ingen roll om det är VA-verksamhet i förvaltningsform eller bolag. Båda ägs av kommunen och det är självkostnadsprincipen som gäller.

"För att detta ska bli möjligt behövs mer resurser till kommunernas tillsyn." (kopierat från samrådshandlingen)
Instämmer

Under kommunernas kostnader för åtgärdsprogrammet, rubriken Fysisk planering, anges att inget behov av ytterligare finansiering krävs. Så länge inga egentliga förändringar görs i planeringsarbetet är det korrekt.

2.7 Synpunkter på avsnitt 3.5 – Befintlig finansiering av vattenvårdande åtgärder:

Bra och väl genomarbetad text. Positivt att LONA lyfts, ett projekt som är till stor hjälp för att genomföra exempelvis gröna dagvattenlösningar.

2.8 Synpunkter på avsnitt 3.6 – Osäkerhets- och känslighetsanalys:

Inga synpunkter

2.9 Synpunkter på avsnitt 3.7 – Slutsatser:

Inga synpunkter

2.10 Lämna dina synpunkter på konsekvensanalysen:

”det behövs mer resurser för att uppnå målen inom vattenförvaltningsarbetet utöver de som finns idag. Det kan dels handla om behov av resurser där finansiering av åtgärder sker enligt principen att förorenaren betalar för miljöskador. Där den principen inte gäller är det i stället olika typer av stöd och miljöersättningar för att genomföra åtgärder som behöver finnas på plats” (kopierat från samrådshandlingen)
Instämmer i detta

Det krävs mycket administrativt arbete från kommunens sida, både att söka, fördela, upphandla, undersökningar m.m.

3. Föreskrift om miljökvalitetsnormer

Denna del innehåller frågorna 3.1 – 3.3 och rör föreskriften om miljökvalitetsnormer (MKN).

3.1 Fungerar det att använda underlaget för normen som finns i VISS?

Användarutbildningar behövs riktade till olika användargrupper, både i själva systemet men också i hur underlaget ska användas och hur bedömningar ska göras.

3.1 a Fungerar det att använda underlaget för normen som finns i VISS i arbetet som åtgärdsmyndighet?

Ja, men förkunskaper inom miljövetenskap (hydrologi, biologi, kemi) behövs samt användarutbildning.

3.1 b Fungerar det att använda underlaget för normen som finns i VISS i miljöprövningar?

Utbildningar inom detta behövs.

3.1 c Fungerar det att använda underlaget för normen som finns i VISS vid fysisk planering?

VISS används sällan i den fysiska planeringen. Sidan är inte så användarvänlig och är det bråttom är det svårt att sätta sig in i hur sidan fungerar eller vad som behöver göras för att få fram informationen som behövs.

Nej. Hur ska underlaget användas i detaljplaneringen? Svårt att räkna på hur planerad exploatering påverkar och om en kvalitetsfaktor riskerar att försämras. Planavdelningen har generellt liten erfarenhet av användning av VISS och saknar ofta de förkunskaper som behövs för bedömning och användning av underlaget. Länsstyrelsen har en viktig roll i att vägleda kommunerna i bedömningen om påverkan på MKN och ställa krav på vilka underlag som krävs för bedömning av påverkan på vattenförekomsten i den fysiska planeringen. Viktigt att även uppmärksamma kumulativa effekter när flera olika planer eller projekt påverkar samma vattenförekomst.

3.2 Framgår det tydligt hur miljökvalitetsnormerna för vatten är satta?

Inga synpunkter

3.3 Övergripande synpunkter på föreskrift om miljökvalitetsnormer:

Inga synpunkter

4. Delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka

Här kan du lämna synpunkter för den eller de vattendistrikt som valts att lämna synpunkter för enligt sidan 3 i detta Word-dokument.

4.1e Synpunkter på Västerhavets delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka:

Viktigt att detta lyfts som en egen del då det är ett ytterst aktuellt och viktigt område. Det råder stor osäkerhet kring hur framtiden kommer se ut och det krävs att samhället är rustat så gott det går.
Informativt.

Som delförvaltningsplanen pekar på saknas det idag bra underlag när det gäller att bekämpa torka och risk för torka. Bra initiativ.

5. Bilagor till samrådsmaterialet

I frågorna 5.1 – 5.5 anger du dina synpunkter på förvaltningsplanens bilagor 1–5.

5.1 Synpunkter på Bilaga 1 – Ordlista:

Inga synpunkter

5.2 Bilaga 2 – Administrativ information om vattendistrikten:

Inga synpunkter

5.3 Bilaga 3 – Register över utsläpp och spill:

Inga synpunkter

5.4 Bilaga 4 – Riskhanteringsplaner enligt översvämningsförordningen:

Det är bra att veta att det är på gång, annars inga synpunkter

5.5e Bilaga 5e – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Västerhavets vattendistrikt:

Inga synpunkter

5. Bilagor till samrådsmaterialet

På frågorna 5.6a – 5.10 anger du synpunkter på förvaltningsplanens bilagor 6–10. Här kan du lämna synpunkter för den eller de vattendistrikt som valts att lämna synpunkter för enligt sidan 3 i detta Word-dokument.

5.6e Bilaga 6e – Vattenförekomstindelning och typning i Västerhavets vattendistrikt:

Inga synpunkter

5.7e Bilaga 7e – Skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen i Västerhavets vattendistrikt:

Inga synpunkter

5.8a Bilaga 8a – Övervakningsprogram för Bottenvikens vattendistrikt 2016–2021:

För dig som svarar för detta vattendistrikt - Skriv text här som du kopierar in i webbenkät

(10 000 tecken)

5.8e Bilaga 8e – Övervakningsprogram för Västerhavets vattendistrikt 2016–2021:

Inga synpunkter

5.9c Bilaga 9c – Samarbete över gränserna i Västerhavets vattendistrikt:

Inga synpunkter

5. Bilagor till samrådsmaterialet

Här anger du synpunkter på bilagor som hör till åtgärdsprogram och föreskrift om miljökvalitetsnorm.

5.11 Synpunkter på åtgärdsprogrammets bilaga 1:

De grundläggande åtgärderna utförs i befintligt tillsynsarbete genom befintlig lagstiftning. Det som behövs är en överblick inom varje avrinningsområde för att kunna väga vilka verksamheter som har störst påverkan på miljökvalitetsnormen. Därefter kan insatser prioriteras till den mest påverkande utsläpparen. Vägledning behövs för att kunna göra denna avvägning på rätt sätt.

Inom dagvattenområdet är befintlig lagstiftning otydlig och svårtolkad. En översyn behöver göras för att underlätta för kommunerna i åtgärdsarbete och myndighetsutövning.

5.12 Synpunkter på föreskrift om miljökvalitetsnormers bilaga 1–3:

Inga synpunkter

5.13 Synpunkter på föreskrift om miljökvalitetsnormers bilaga 4:

Inga synpunkter

6. Miljökonsekvensbeskrivning av vattenförvaltningens åtgärdsprogram 2021–2027

Här kan du lämna övriga synpunkter och kommentarer på miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen kommer inte att ändras efter samrådet. Vattenmyndigheten kommer att ta hänsyn till synpunkter som kommit in vid beslut om att fastställa åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljökonsekvensnormer.

6.1 Synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen:

Åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande och varje kommun och myndighet har ansvar att tolka och genomföra sina åtgärder. (kopierat från samrådshandlingen)
Detta bör framhållas när man tänker på vilka resurser och medel vi har för genomförande.

Väldigt översiktlig vilket även förklaras.

7. Övriga synpunkter

Här kan du lämna övriga synpunkter och kommentarer på förvaltningsplanen, åtgärdsprogrammet, föreskriften om miljökvalitetsnormer, delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och bilagorna.

7.1 Ger förvaltningsplanen, åtgärdsprogrammet, bilagor och VISS dig den information du behöver för ditt arbete?
Vad borde kompletteras?

Det behövs en enklare och tunnare handling som sammanfattar allting på ett pedagogiskt vis. Möjligen att respektive dokuments sammanfattning kan användas till det. Detta så att det blir lättare att kommunicera vidare till ex. politiken.

Det kommer att vara till stor hjälp i detaljplaner. Mycket av texten kommer gå att lyfta rätt in i planer som exempel på varför vissa åtgärder krävs. Däremot är VISS fortsatt svårorienterad och rörig, vilket är synd då den innehåller mycket värdefull information. Vägledning kan behövas för att den ska användas på rätt sätt.

En viktig fråga för kommunen är vilka kostnader åtgärdsprogrammet kommer att medföra för såväl kommunens egen verksamhet som för dess invånare. Vänersborgs kommun saknar en sammanställning över beräknade kostnader per kommun för de administrativa kostnaderna.

Det finns en stor problematik kring att många olika verksamheter inom kommunen berörs av Vattendirektivet och remissen med samrådsmaterialet. Arbetet riskerar att halta då det är ytterst få som hinner sätta sig in i materialet och verkligen använda det som stöd. Det krävs en samordning där vatten är en prioriterad fråga och där resurser för arbetet riktade till genomförande skulle krävas i mycket högre grad.

7.2 Övriga synpunkter på samrådsmaterialet:

Fysisk planering nämns upprepade gånger genom dokumentet men det saknas en tydlig sammanställning om hur åtgärderna kommer att påverka planeringen och stå sig i relation till andra mål (exempelvis handläggningstider).

Om MKN skärps bidrar det till dyrare och mer tidskrävande planer. Det i sig behöver inte vara fel då frågan är viktig, men då behövs också de ökade kostnaderna uppmärksammas.

Samrådsmaterialet är omfattande, känns ibland upprepande och är svårt att sätta sig in i.

Då ärendet ofta i kommunen ska hanteras politiskt så bör det finnas möjlighet att få en utskriftsversion med de ifyllda synpunkterna även före det att de skickas in.

På följande länk finns all information om åtgärder riktade till kommunerna samlat:
2.17 Kommunerna | Vattenmyndigheterna

Nedan följer en kort övergripande beskrivning för varje åtgärd.

Åtgärder riktade till alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner:

Åtgärd 1: Planering
Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner som omfattas av detta åtgärdsprogram ska, inom sina respektive ansvarsområden, planera för att genomföra sina åtgärder i åtgärdsprogrammet på ett strukturerat och integrerat sätt i den ordinarie verksamheten, i syfte att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Berörda myndigheter ska även i så stor utsträckning som möjligt samverka med varandra i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig och strukturerad planering för åtgärdsprogrammets genomförande, samt för att tillgodose att avrinningsområdesperspektivet beaktas där så är viktigt.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

Åtgärd 2: Rapportering
Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner som omfattas av detta åtgärdsprogram ska senast i februari varje år, med början 2022, rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde kan uppfyllas och följas.

Utvecklingen av rapporteringen görs i samverkan med vattenmyndigheterna i samverkan.

Rapporteringen av åtgärder för Vattenmyndighetens åtgärdsprogram möjliggör en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av åtgärdernas effekt i relation till de miljökvalitetsnormer som ska följas. Den ger också en helhetsbild över åtgärdsarbetet och utgör ett värdefullt underlag för att kunna återkoppla till myndigheter och kommuner om hur åtgärdsarbetet fortskrider i relation till miljökvalitetsnormerna för vatten.

Åtgärder riktade till kommuner:

Åtgärd 1: Vattenplanering
Kommunerna ska genomföra en förvaltningsövergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Vattenplaneringen ska ha fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska dessutom innehålla

a. en plan för vattenanvändning i ett förändrat klimat med utgångspunkt i den regionala vattenförsörjningsplanen.

   Åtgärden bör också innehålla
b. en plan för samverkan med berörda kommuner inom kommunens avrinningsområden,

Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av kommunens verksamhet. I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas:

a. översikts- och detaljplaner,
b. planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och
c. tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, små avlopp, vattenskyddsområden, förorenade områden, jordbruk

Åtgärden ska vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande och ska sedan uppdateras kontinuerligt.

Åtgärd 2: Miljötillsyn

Kommunerna ska särskilt utöka och prioritera sin tillsyn av

a. miljöfarliga verksamheter enligt (miljöbalk (1998:808) (MB))9 kap.
b. Förorenade områden enligt MB 10 kap.
c. Jordbruk och annan verksamhet enligt MB 12 kap.

Detta innebär att kommunerna ska:

- i sin tillsynsplanering, prioritera tillsyn av miljöfarliga verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna inte följs eller riskerar att inte följas.
- i sin tillsyn av miljöfarliga verksamheter, ställa de krav som behövs där det finns en risk att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av påverkan från den aktuella verksamheten.
- i sin tillsyn av förorenade områden, särskilt prioritera och ställa krav på utredningar och åtgärder, så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Kommunen ska därefter följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenkvalitén genomförs de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitets-normerna för yt- och grundvatten.

Åtgärden och ska genomföras kontinuerligt

Åtgärd 3: Dricksvattenskydd

Kommunerna ska säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Kommunerna behöver särskilt;

a) anordna erforderligt skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter, exempelvis i form av vattenskyddsområde, för vattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m3 / dygn
b) göra en översyn av vattenskyddsområden som inrättats före införandet av (miljöbalk (1998:808) (MB)) (1 januari 1999) och vattenskyddsområden där behov finns att revidera skyddsområdets avgränsningar och tillhörande föreskrifter så att tillräckligt skydd uppnås
c) bedriva systematisk och regelbunden tillsyn över vattenskyddsområden
d) säkerställa att tillståndspliktiga allmänna yt- och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag.

Åtgärden ska genomföras i samarbete med Länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Åtgärd 4: Fysisk planering

Kommunerna ska inom sin myndighetsutövning genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt (plan- och bygglag (2010:900) (PBL)), på ett sådant sätt att det bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Kommunerna ska särskilt:

a) tydliggöra att miljökvalitetsnormerna för vatten är bindande och ska därmed ligga till grund för planer och beslut,
b) bevaka att lokala prioriteringar enligt översiktsplanen följer de aktuella planeringsunderlagen på lokal, regional och nationell nivå inklusive skydd och restaurering av kustnära miljöer på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas,
c) bevaka att de regionala vattenförsörjningsplanerna inarbetas i översiktsplanen

Åtgärden ska så långt som möjligt hänvisa till Vatteninformationssystem Sverige (VISS), som planeringsunderlag.

Åtgärden behöver genomföras i samråd med länsstyrelserna. Åtgärden bör även samverkas med berörda kommuner inom avrinningsområdet. Kontinuerlig samverkan med Boverket är också viktigt.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

Åtgärd 5: VA-plan inklusive dagvatten

Kommunerna ska upprätta eller revidera plan för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och genomföra åtgärder i enlighet med planen så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Denna ska bland annat innehålla:

a) en beskrivning hur vattenförekomsternas status kan komma att påverkas av vatten- och avloppshanteringen i kommunen
b) en riskanalys för de vattenförekomster som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna

Samverkan ska ske med berörd länsstyrelse.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

Åtgärd 6: Dioxiner från småskalig förbränning

Kommunerna ska verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

From: O-RB-Vattenvård
Sent: Thu, 26 Nov 2020 15:42:19 +0000
To: Kommun Ale;Kommunstyrelsen Allingsås;klk@alvesta.se;arvika.kommun@arvika.se;Bengtsfors Kommun;Bergs Kommun;Bjuvs kommun;Bollebygd Kommunen;Borås Stad;Båstads kommun;Kommun Dalsed;Degerfors kommun;kommun@eda.se;Eslövs kommun;Essunga Kommun;kommun@falkenberg.se;Kommunen Falköping;kommun@filipstad.se;kommun@forshaga.se;Färgelanda Kommunen;kommunen@gislaved.se;kommun@gnosjo.se;kommunstyrelse@grums.se;Kommun Grästorp;Kommun Gullspång;Stadsledningskontoret Göteborg;Götene Kommun;info@habokommun.se;kommun@hagfors.se;direkt@halmstad.se;kommun@hammaro.se;Helsingborgs stad;herrljunga.kommun@admin.herrljunga.se;Kommunen Hjo;kommunen@hylte.se;Hellefors kommun;Herjedalen Kommun;Härryda Kommunen;Hässleholms kommun;Höganäs kommun;Kommun Högsby;Hörby kommun;Höörs kommun;kommunstyrelse@jonkoping.se;Karlsborg Kommunen;Karlskoga kommun;karlstadskommun@karlstad.se;kommun@kil.se;Klippans kommun;Kommun Kristianstad;kommunen@kristinehamn.se;info@kungsbacka.se;Kungälv kommun;kommun@laholm.se;Laxå kommun;information.lekeberg@lekeberg.se;Lerums Kommun;Kommun Lidköping;Kommunen Lilla Edet;info@ljungby.se;info@ludvika.se;Lysekil kommun;kommun@malung-salen.se;Info Mariestad;ks@markaryd.se;Marks Kommun;Kommunen Mellerud;kommun@mullsjo.se;Munkedal kommun;munkfors.kommun@munkfors.se;Mölndal Kommunen;Nora kommun;kommunstyrelsen@nassjo.se;Orust Kommunen;Partille Kommunen;Perstorps kommun;Skara Kommunen;Skövde Kommunen;Sotenäs Kommunen;Kommun Stenungsund;storfors.kommun@storfors.se;Strömstad Kommunen;kommun.kansli@sunne.se;Svalövs kommun;Svenljunga Kommunen;kommun@saffle.se;kommun@savsjo.se;Tanum Kommunen;Kommunstyrelsen Tibro;Tidaholm Kommunen;Tjörn Kommunen;torsby.kommun@torsby.se;Kommun Tranemo;Trollhättan Kommunen;Kommunen Töreboda;Kommunen Uddevalla;Kommun Ulricehamn;info@vaggeryd.se;vansbro.kommun@vansbro.se;Vara Kommunen;varbergdirekt@varberg.se;Vårgårda kommun;Kommunstyrelseförvaltningen, Vänersborgs kommun;kommunen@varnamo.se;kommunstyrelsen@vaxjo.se;Åmål kommun;kommun@arjang.se;Åstorps kommun;info@almhult.se;Ängelholms kommun;Öckerö kommun;Örebro kommun;Örkelljunga kommun
Subject: Vattenmyndigheternas samråd

Brevet har skickats till er kommuns officiella epostbrevlåda. Det behöver skickas vidare till flera olika funktioner hos er kommun, främst VA-huvudmannen, ansvariga inom fysisk planering, naturvård, tillsyn enligt miljöbalken samt politikerna i kommunstyrelsen och ansvariga nämnder.

Välkommen till Vattenmyndigheternas samråd!

Den 1 november 2020 – 30 april 2021 samråder vattenmyndigheterna om förvaltningen av sjöar, vattendrag, grundvatten och kustnära vatten 2021 - 2027.
Som en del i samrådet kommer vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt att genomföra digitala möten för olika målgrupper inom distrikt, med start 2021.

- I januari planerar vi för möten med kommunpolitiker.
  - *20 januari*, möte på dagtid för exempelvis kommunalråd mfl.

- *21 januari*, möte på kvällstid för fritidspolitiker

Båda mötena kommer att ha samma innehåll men vi vill möjliggöra för både heltidspolitiker och fritidspolitiker att närvara. Vi önskar att kommunen även bjuder in några representanter för aktuella förvaltningar för att alla i kommunen ska ha en gemensam bild.

- I februari planerar vi tre separata möten med tjänstepersoner inom kommun och länsstyrelse. Mötena kommer att fokusera på följande teman:
  - *Miljötillsyn*
  - *Fysisk planering och vattenplanering*
  - *VA-planering inklusive dagvatten, dricksvattenskydd och dioxiner.*

Mer information om specifika tider och möjlighet till anmälan kommer att skickas ut via e-post innan årsskiftet.

Vattenförvaltningen styrs av ett EU-direktiv och har en fast tidplan. Med detta mejl vill vi påminna er om att starta processen i god tid så att vi kan få era synpunkter före den 30 april 2021.

Så kan du förbereda dig

Börja redan nu att titta igenom samrådshandlingarna. Handlingar för alla fem vattenmyndigheterna finns att ladda ner från vattenmyndigheternas webbplats: www.vattenmyndigheterna.se/samrad. På denna webbplats kan du också

- Få information om hur du lämnar synpunkter
- Läsa vanliga frågor och svar
  - Frågor och svar om pågående samråd
  - Frågor och svar om miljökvalitetsnormer
  - Frågor och svar om kraftigt modifierad vattenförekomst (fokus på vattenkraft)
- Hitta presentationer, film och dokument med fördjupad information
- Till dig som jobbar på kommunen vill vi särskilt tipsa om denna länk:
  Länk till digital presentation med särskilt fokus på kommunernas åtgärder i vattenförvaltningen.

Observera att vattendistrikten följer vattnets väg, tvärs över administrativa gränser. Det kan innebära att er kommun ligger i mer än ett distrikt. Det framgår dock tydligt i materialet vad som är gemensamt för hela landet och vad som är specifikt för distrikten. Karta över distriktens utbredning finns här:
Vattendistrikt i Sverige

Håll dig uppdaterad

- Prenumerera på vattenmyndigheternas nyheter
- Följ vattenmyndigheterna på LinkedIN
- Prenumerera på vårt nyhetsbrev Vattenblänk

Vattenförekomster som påverkas av vattenkraft

Under perioden 1 mars 2020 till 30 april 2021 samråder vattenmyndigheterna särskilt om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster som påverkas av vattenkraft.
Det gäller påverkan från den vattenkraft som omprövas 2022–2024, enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft, NAP.

Havs- och vattenmyndighetens samråd

Parallellt med vattenmyndigheternas samråd genomför Havs- och vattenmyndigheten samråd om åtgärdsprogram för havsmiljön. Eftersom det finns nära kopplingar mellan de båda samråden samarbetar vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten kring samrådet. Se information på www.havochvatten.se/remiss-åph2020.

Lämna synpunkter

Vi ser helst att ni använder det webbformulär som har tagits fram för att svara på samrådet. Det finns möjligheter att lämna synpunkter på alla delar av materialet, men det är inte nödvändigt att svara på alla frågor. Välj ut de delar som du eller din organisation känner er berörda av. Det underlättar vår sammanställning och gör att vi enklare kan väga samman synpunkterna. Det finns möjlighet att lämna synpunkter på enskilda vattenförekomster i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) under samrådet.

Wordmall som hjälp att fylla i svar

Som ett stöd för att underlätta processen med att ta fram synpunkter finns alla frågor samlade i ett Word-dokument. Ett tips är att arbeta i dokumentet för att sedan kopiera in svaren i webbenkäten på aktuellt ställe. Word-dokumentet hittar du på webben för sidan om att lämna synpunkter.

Era synpunkter är viktiga för att de kommande årens vattenförvaltning ska baseras på ett genomarbetat och väl förankrat underlag. Vattenmyndigheterna behöver era synpunkter senast den 30 april 2021. Har ni frågor, hör av er på vattenvard.vastragotaland@lansstyrelsen.se

Tillsammans värnar vi vattnets värden!

Annika Ekvall, Vattenvårdsdirektör
Vattenmyndigheten för Västerhavet vattendistrikt,
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Tel: 010-224 43 35

§ 46

Remiss SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen - Hedvig Särg, 10 min

KS 2021/104

Beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom yttrandet över *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2021:73)* och förutsätter att Vänersborgs kommun i samverkan, tillsammans med Trollhättan stad och Grästorps kommun, ges möjlighet att delta i förstudie kring ekoparken Halle- och Hunneberg.

Sammanfattning av ärendet

Vänersborgs kommun har tillsammans med Trollhättans Stad samt Grästorps kommun fått förfrågan kring att inkomma med svar på remissen ”SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” då det finns förslag kring att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg. Vänersborgs kommun väljer att avgränsa yttrandet till de delar i utredningen som rör förslag kring att inleda förstudie om en nationalpark. Svar ska ha inkommit senast 30 april 2021.

Vänersborgs kommun ställer sig positiva till att en sådan förstudie görs och vill framhäva vikten av att det ska vara i samverkan med berörda kommuner.

I avvaktan på ställningstaganden och förstudie bör skogsåtgärder på bergen anpassas så att inga betydelsefulla områden förlorar värde under tiden.

Förutsättningarna för ett kommungemensamt svar bör utredas.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse 2021-02-19
- Yttrande över SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen
- Missiv - Remiss av SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, inkommen 2021-02-05
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, del 1, inkommen 2021-02-05
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, del 2, inkommen 2021-02-05
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, del 3, inkommen 2021-02-05

2021-02-24 Dnr: KS 2021/104

Handläggare
Hedvig Särg
hedvig.sarg@vanersborg.se
0521 – 72 24 29

Mottagare
Kommunstyrelsen

Remiss - SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom yttrandet över *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2021:73)* och förutsätter att Vänersborgs kommun i samverkan, tillsammans med Trollhättan stad och Grästorps kommun, ges möjlighet att delta i förstudie kring ekoparken Halle- och Hunneberg.

Sammanfattning av ärendet

Vänersborgs kommun har tillsammans med Trollhättans Stad samt Grästorps kommun fått förfrågan kring att inkomma med svar på remissen ”SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” då det finns förslag kring att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg. Vänersborgs kommun väljer att avgränsa yttrandet till de delar i utredningen som rör förslag kring att inleda förstudie om en nationalpark. Svar ska ha inkommit senast 30 april 2021.

Vänersborgs kommun ställer sig positiva till att en sådan förstudie görs och vill framhäva vikten av att det ska vara i samverkan med berörda kommuner.

I avvaktan på ställningstaganden och förstudie bör skogsåtgärder på bergen anpassas så att inga betydelsefulla områden förlorar värde under tiden.

Förutsättningarna för ett kommungemensamt svar bör utredas.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 (dir. 2019:46) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2019.

Av utredningen avsnitt ”10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling” och närmare i ”10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark” framgår att ekopark Halle- och Hunneberg omfattas av förslaget. Vänersborgs kommun väljer att avgränsa yttrandet de delar i utredningen som rör förslag till att inleda förstudie om en nationalpark.

En nationalpark kan kort beskrivas som ett område som anses vara särskilt viktigt att skydda och bevara. Nationalparkerna är natursköna eller unika miljöer som kan ge starka naturupplevelser. Mycket arbete görs för att de ska vara både lätta att hitta till och att besöka.

Bedömning

Vänersborgs kommun ställer sig positiv till förslaget att låta Naturvårdsverket inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg. I förstudien bör avgränsningar och syfte analyseras och tydliggöras i samverkan med berörda kommuner. Vänersborgs kommun ser det naturligt- och förutsätter att vara delaktig i sådan process.

I ett besöksnäringsperspektiv skulle en nationalpark vara positivt för utveckling av Halle- och Hunneberg som destination.

I avvaktan på ställningstaganden och förstudie bör skogsåtgärder på bergen anpassas så att inga betydelsefulla områden förlorar värde under tiden.

Då frågan berör Vänersborgs kommun, Trollhättans Stad samt Grästorps kommun skulle ett kommungemensamt svar tydligare signalera till regeringen att det finns ett stort intresse av att gå vidare med förstudie. Detta ryms inte inom den avsatta handläggningstiden i Vänersborgs kommun. Denna fråga bör undersökas närmare.

Beredning

Med anledning av den korta handläggningstiden till följd av att kommunstyrelseförvaltingens yttrande måste vara inlämnat den 24 februari så har kortare samråd skett tillsammans med Miljö- och byggnadsförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen och Näringslivsavdelningen.

Lena Tegenfeldt

Kommundirektör

Sändlista

Samhällsbyggnadsförvaltningen
Miljö- och byggnadsförvaltningen
Näringslivsavdelningen

Vänersborgs kommun
Kommunstyrelsen

YTTRANDE 1(1)

2021-02-19 Dnr: KS 2021/104

Handläggare
Hedvig Särg
hedvig.sarg@vanersborg.se
0521 – 72 24 29

Mottagare
Regeringskansliet Miljödepartementet

Yttrande över SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Bakgrund

2019 påbörjades en skogsutredning som skulle undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi.

Vänersborgs kommun har tillsammans med Trollhättans Stad samt Grästorps kommun inbjudits att inkomma med svar på remissen ”SOU 2021:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” då det finns förslag kring att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg. Vänersborgs kommun väljer att avgränsa sitt yttrande till det förslaget. Svar ska ha inkommit senast 30 april 2021

Yttrande

Vänersborgs kommuns yttrande avgränsar sig till förslaget om att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg, som återfinns i avsnittet ”10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling” och närmare i ”10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark”.

Vänersborgs kommun ställer sig positiv till förslaget att låta Naturvårdsverket inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparken Halle- och Hunneberg. I ett besöksnäringsperspektiv skulle en nationalpark vara positivt för utveckling av Halle- och Hunneberg som destination.

I förstudien bör avgränsningar och syfte analyseras och tydliggöras i samverkan med berörda kommuner. Vänersborgs kommun ser det naturligt- och förutsätter att vara delaktig i sådan process.

I avvaktan på ställningstaganden och förstudie bör skogsåtgärder på bergen anpassas så att inga betydelsefulla områden förlorar värde under tiden.

Benny Augustsson
Kommunstyrelsens ordförande

Regeringskansliet

Remiss

2021-02-05
M2020/01926

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten
Ylva Birkne

Remittering av Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Remissinstanser

AMF
Arjeplogs kommun
Arvidsjaur kommun
Avfall Sverige
Bergs kommun
Bergvik Skog Öst AB
Borgholms kommun
Boverket
Domstolsverket
Dorotea kommun
Drivkraft Sverige
Integritetsskyddsmyndigheten
Energimyndigheten
Forest Stewardship Council, Sverige
Formas
Fortifikationsverket
Friluftsfrämjandet
Fäbodarnas riksförbund
Fältbiologerna
Förbundet Sveriges småbrukare
Föreningen Skogen
Förvaltningsrätten i Falun
Förvaltningsrätten i Härnösand
Förvaltningsrätten i Jönköping
Förvaltningsrätten Malmö
Förvaltningsrätten i Stockholm
Förvaltningsrätten i Umeå

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

Greenpeace
Grästorps kommun
Gröna arbetsgivare
GS Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch
Gällivare kommun
Göteborgs universitet
Havs- och vattenmyndigheten
Holmen Skog
Hudiksvalls kommun
Hällefors Tierp Skogar AB
Härjedalen kommun
Högsby kommun
Ikea of Sweden
Jokkmokks kommun
Jordens vänner
Justitiekanslern
Kammarkollegiet
Kammarrätten i Göteborg
Kammarrätten i Jönköping
Kammarrätten i Sundsvall
Karlstads Universitet
Kiruna kommun
Kopparfors skogar AB
Krokoms kommun
Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien
Kungliga tekniska högskolan, KTH
Lantmäteriet
Laxå kommun
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
LRF Skogsägarna
Lunds universitet
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Malung-Sälens kommun
Mellanskog
Mittuniversitetet
Nacka Tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Naturens rättigheter i Sverige
Naturhistoriska riksmuseet
Naturskyddsföreningen
Naturturismföretagen
Naturvårdsverket
Norra Skog
Nybro kommun
Nätverket svenska kulturlandskap
Pajala kommun
Polismyndigheten
Preem
Pressretur
Regelrådet
Region Bleking
Region Dalarna
Region Gotland
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland Härjedalen
Region Jönköpings län
Region Kalmar
Region Kronoberg
Region Norrbotten
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala

Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro
Region Östergötland
Västra Götalandsregionen
Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet
Riksdagens ombudsmän (JO)
RISE
Sametinget
SCA Skog AB
Skatteverket
Skogens mångbruk
Skogforsk
Skogsindustrierna
Skogsstyrelsen
Skogssällskapet
Skydda skogen
SMF Skogsentreprenörerna
Småsågarnas Riksförbund
Sorsele kommun
Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare
Statens fastighetsverk
Statens jordbruksverk
Stockholm Environment Institute
Stockholms universitet
Stora Enso Skog AB
Storumans kommun
Strömsunds kommun
Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
Sveaskog Förvaltnings AB
Svebio
Svensk lichenologisk förening
Svenska botaniska föreningen
Svenska Jägareförbundet
Svenska Kyrkan
Svenska PEFC
Svenska Samernas Riksförbund
Svenskt Friluftsliv

Svenskt näringsliv
Sveriges advokatsamfund
Sveriges entomologiska förening
Sveriges Hembygdsförbund
Sveriges Häradsallmänningsförbund
Sveriges Jordägareförbund
Sveriges Kommuner och Regioner
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges mykologiska förening
Sveriges Ornitologiska Förening – Birdlife Sverige
Sverok
Sågverkens Riksförbund
Södra skogsägarna
Tillväxtverket
Trollhättans kommun
Täby kommun
Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Umeå universitet
Uppsala universitet
Vilhelmina kommun
Vinnova
Vänersborg kommun
Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Världsnaturfonden WWF
Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål
Åre kommun
Återvinningsindustrierna
Älvdalens kommun
Örebro kommun
Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 30 april 2021**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se och agnetha.alriksson@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2020/01926 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. För att underlätta sammanställning av svaren är det önskvärt att synpunkter tydligt kopplas till respektive förslag i betänkandet, gärna med angivande av kapitelnummer.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet hos Elanders Sverige AB via följande länk.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Jan Terstad
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Del 1

Betänkande av Skogsutredningen 2019

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:73

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslagsfoto: Leif Öster
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25121-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 (dir. 2019:46) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Uppdraget omfattade dessutom att föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Den 11 juni 2020 (dir. 2020:63) beslutade regeringen om tilläggsdirektiv genom vilket utredningstiden förlängdes till den 30 november 2020.

Den 18 juli 2019 förordnades lagmannen Agneta Ögren att vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2019.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 14 november 2019 kanslirådet Agnetha Alriksson, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Ingrid Backudd, Miljödepartementet, ansvarig för samhällskontakter Emma Berglund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), seniorrådgivaren Linda Berglund, Världsnaturfonden WWF, departementssekreteraren Ylva Birkne, Miljödepartementet, stiftsjägmästaren Max Enander, Svenska kyrkan, medlemschefen Jonas Eriksson, Norra skog, skogsdirektören Linda Eriksson, Skogsindustrierna, chefsjuristen Elisabeth Hammar, Kammarkollegiet, handläggaren Stefan Henriksson, Naturvårdsverket, utredaren Mikael Jakobsson, Riksantikvarieämbetet, naturvårdsdirektören Björn Jonsson, Länsstyrelsen Västerbotten, ordföranden skogskommittén Gabriel Mörner, Sveriges Jordägareförbund, förbundssekreteraren Erik Petré, Sveriges Häradsallmänningsförbund, skogssakkunnig Malin Sahlin, Naturskyddsföreningen, kanslirådet Eva Stengård,

Kulturdepartementet, senior advisorn Johan Wester, Skogsstyrelsen, förbundsjuristen Jenny Wik Karlsson, Svenska Samernas Riksförbund, ämnesrådet Conny Öhman, Näringsdepartementet och entreprenören Leif Öster, Naturturismföretagen.

Emma Berglund entledigades fr.o.m. den 16 mars 2020. Samma dag förordnades istället experten Gunnar Lindén, LRF, som expert.

Som huvudsekreterare anställdes fr.o.m. den 1 november 2019 hovrättsassessorn Jon Karlsson. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 9 september 2019 naturvårdshandläggaren Tommy Ek, fr.o.m. den 30 september 2019 näringspolitiska utredaren Karin Tormalm och fr.o.m. den 1 december 2019 rättssakkunnige Kristina Dreijer. Karin Tormalm avslutade sitt arbete den 6 september 2020.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*. Med detta är utredningsuppdraget slutfört.

Umeå i november 2020

Agneta Ögren

/Jon Karlsson
Kristina Dreijer
Tommy Ek

Innehåll

Del 1

Sammanfattning 27

1 Författningsförslag 61

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 61

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) 63

1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 68

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) 70

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd 74

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 75

2 Uppdraget och dess genomförande 77

2.1 Utredningens uppdrag 77

2.2 Utredningens genomförande 79

3 Den svenska skogen 83

3.1 Skogsmarken 83

3.2 Ägarstruktur 85

3.3 Kunskap om skogstillståndet 88

3.4 Skogens skötsel ... 89
3.4.1 Trakthyggesbruk ... 90
3.4.2 Hyggesfria metoder ... 92
3.4.3 Andra skötselåtgärder ... 95

3.5 Virkesproduktion och ekonomi ... 96

3.6 Miljövärden och naturvård ... 98
3.6.1 Biologisk mångfald ... 100
3.6.2 Ekosystemtjänster ... 101
3.6.3 Rödlistade och hotade arter ... 102
3.6.4 Död ved och biologisk mångfald ... 105
3.6.5 Arealen gammal skog och äldre lövrik skog samt mängden död ved ... 111
3.6.6 Konnektivitet i landskapet ... 113
3.6.7 Representativitet av skogstyper ... 115
3.6.8 Kritiska tröskelvärden för specialiserade arter ... 115
3.6.9 Naturvårdande skötsel ... 116

3.7 Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och impediment ... 117

3.8 Tillståndet för biologisk mångfald i världen ... 120

4 Svensk skogspolitik ... 125

4.1 Historisk tillbakablick ... 125

4.2 1993 års skogspolitiska beslut ... 130
4.2.1 Sektorsansvar ... 131
4.2.2 Frihet under ansvar ... 138

4.3 Skogsvårdslagen ... 139

4.4 Miljöbalken ... 143

4.5 Certifiering ... 145

4.6 Nationella skogsprogrammet ... 148

5 Äganderätt ... 151

5.1 Begreppet äganderätt ... 151
5.1.1 Äganderätten till mark ... 153

5.2 Egendomsskyddet ... 156
5.2.1 Bakgrund till nuvarande bestämmelser i regeringsformen ... 156
5.2.2 Innebörden av regeringsformens egendomsskydd ... 158
5.2.3 Egendomsskyddet i EKMR ... 167
5.2.4 Renskötselrätten och egendomsskyddet ... 169
5.2.5 Rättighetsskydd ... 170

6 Skydd av skog ... 173

6.1 Områdesskydd enligt miljöbalken ... 173
6.1.1 Nationalpark ... 174
6.1.2 Naturreservat ... 177
6.1.3 Kulturreservat ... 183
6.1.4 Biotopskyddsområde ... 184
6.1.5 Ersättning vid områdesskydd ... 189
6.1.6 Intresseprövning vid formellt skydd enligt miljöbalken ... 202
6.1.7 Sanktioner ... 203

6.2 Övriga rättsliga instrument som kan medföra skogsbruksrestriktioner ... 204
6.2.1 Föreläggande och förbud enligt 35 § skogsvårdslagen ... 204
6.2.2 Föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ... 207
6.2.3 Föreläggande och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken ... 211
6.2.4 Intermistiska förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken ... 212
6.2.5 Natura 2000-områden med mera ... 213

6.3 Naturvårdsavtal ... 219
6.3.1 Myndigheternas riktlinjer för naturvårdsavtal ... 221
6.3.2 Ersättning för naturvårdsavtal ... 223
6.3.3 Sanktioner vid avtalsbrott ... 225
6.3.4 Särskilda former av naturvårdsavtal ... 226

6.4 Frivilliga avsättningar och miljöhänsyn 232
6.4.1 Frivilliga avsättningar 232
6.4.2 Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 § skogsvårdslagen 236

6.5 Improduktiv skogsmark 242

6.6 Myndigheternas arbete med formellt skydd av skog 244
6.6.1 Anslag 244
6.6.2 Nationell strategi för formellt skydd av skog 244
6.6.3 Initiering av områdesskydd 251
6.6.4 Komet – formellt skydd på markägarens initiativ 252
6.6.5 ESAB 253
6.6.6 Markägares upplevelser av formellt skydd 256
6.6.7 Riksrevisionens analys av skyddet av värdefull skog 257

6.7 Nordisk jämförelse 268
6.7.1 Finland 268
6.7.2 Norge 278
6.7.3 Frivilligt formellt skydd av skog i Finland, Norge och Sverige 287

7 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen 289

7.1 Utredningens utgångspunkter 289

7.2 Cirkulär bioekonomi 290
7.2.1 Utmaningar och hinder för hållbar omställning till en cirkulär bioekonomi 296
7.2.2 Möjligheter och förutsättningar för en hållbar omställning genom en växande cirkulär bioekonomi 300

7.3 Svensk skogsnäring 306
7.3.1 Tillväxt och avverkning 306
7.3.2 Användning av skoglig biomassa i skogsindustrin 307
7.3.3 Skogsnäringens råvaruflöden 308
7.3.4 Skogsnäringens cirkulära flöden 310

7.3.5 Skogsindustrins produkter 311
7.3.6 Behov av kvalitetsvirke vid sidan av skogsindustrins flöden 317

7.4 Andra näringar med bas i skogen 321
7.4.1 Rennäring 321
7.4.2 Naturturism och friluftsliv 323
7.4.3 Livsmedelsproduktion 325

7.5 Svensk bioekonomi 328
7.5.1 Export och import av bioekonomins produkter 331
7.5.2 Sysselsättning inom biobaserad ekonomi 332

7.6 Potential för en ökad cirkulär bioekonomi 333

7.7 Utbud och efterfrågan av skogsråvara 335
7.7.1 Framtida ökad efterfrågan på skogsråvara 335
7.7.2 Möjligt utbud av skogsråvara 345
7.7.3 En jämförelse mellan utbud och efterfrågan 347

7.8 Studier för möjlighet till ökade tillväxt 349
7.8.1 MINT-utredningen 349
7.8.2 Adaptiv skötsel och Kunskapsplattform för skogsproduktion 349
7.8.3 Samverkansprocess för skogsproduktion 351

7.9 Hur kan potential för ökad produktion av skogsråvara infrias? 362

7.10 Hur påverkas skogsnäringen av skydd av skog? 366

7.11 Hur påverkas förutsättningarna för att nå mål med närings- och landsbygdspolitiken av behovet av skydd av skog? 368

8 Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald 371

8.1 Utredningsuppdraget 371

8.2 Miljöpolitiken för biologisk mångfald i skogen 373

8.3 Agenda 2030 375
8.3.1 Agenda 2030 och det svenska miljömålssystemet 377
8.3.2 Uppföljning av Agenda 2030 379

8.4 Konventionen om biologisk mångfald (CBD) 380
8.4.1 Konventionens strategiska plan och Aichimålen 382
8.4.2 Sveriges genomförande av CBD 384
8.4.3 Sveriges rapportering till CBD 385
8.4.4 Hur bör Aichimålen tolkas? 389
8.4.5 Aichimål 5 390
8.4.6 Aichimål 7 393
8.4.7 Aichimål 9 395
8.4.8 Aichimål 11 397
8.4.9 Aichimål 12 414

8.5 EU:s strategi för genomförandet av CBD 417
8.5.1 Den europeiska gröna given 418

8.6 Andra internationella överenskommelser 420
8.6.1 Skogsprinciperna 420
8.6.2 United Nations Forum on Forests (UNFF) 421
8.6.3 Internationella naturvårdsunionen (IUCN) 422

8.7 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet 424
8.7.1 Art- och habitatdirektivet 425
8.7.2 Fågeldirektivet 439

8.8 Naturvårdsdirektiven i svensk rätt 441
8.8.1 Natura 2000 441
8.8.2 Artskyddsförordningen 443

8.9 Uppföljning av art- och habitatdirektivet 444
8.9.1 Naturtyperna i art- och habitatdirektivet och gynnsam bevarandestatus..... 445
8.9.2 Utvärdering av skogliga naturtypers bevarandestatus..... 449
8.9.3 Utvärderingen av skogslevande arters bevarandestatus..... 456
8.9.4 Utvärderingen av EU:s fågeldirektiv enligt artikel 12..... 456
8.9.5 Behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra statusen för Natura 2000-nätverket..... 457

8.10 Ramdirektivet för vatten 459
8.10.1 Skogsbrukets påverkan på vatten..... 459
8.10.2 Ramdirektivet för vatten..... 459
8.10.3 Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten..... 461
8.10.4 Uppföljning av ramdirektivet för vatten..... 464

8.11 FN:s klimatkonvention och klimatavtalet från Paris..... 465

8.12 Det svenska miljömålssystemet 466
8.12.1 Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv 468
8.12.2 Etappmål 470
8.12.3 Uppföljningen av miljökvalitetsmål och etappmål..... 471
8.12.4 Uppföljning av Levande skogar..... 471
8.12.5 Uppföljning av Ett rikt växt- och djurliv..... 478
8.12.6 Uppföljning av etappmål..... 479

8.13 Utredningens analys av Sveriges åtaganden om biologisk mångfald..... 482

Del 2

9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi 487

9.1 Utredningsuppdraget 487
9.1.1 Utredningens utgångspunkter 487

9.2 Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi? 493

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet 501

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen 508
9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen 509
9.4.2 En strategi för bioekonomin 514
9.4.3 Synliggör bioekonomin i statistiken 518

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket 519
9.5.1 Reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över 520
9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark .. 523

9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket 525

9.7 Klövviltsförvaltning 528

9.8 Skogsskadecenter 534

9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald 536
9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen 538
9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp 540
9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet 542
9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder 544

9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt ... 546
9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald ... 547

9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen ... 551
9.10.1 Politiken måste våga prioritera ... 552
9.10.2 Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas? ... 556
9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras ... 557
9.10.4 De naturtyper som har högst värde bör prioriteras ... 558
9.10.5 Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet ... 559
9.10.6 Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion ... 560

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ... 562
9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser ... 565
9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog ... 570
9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd ... 571
9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem ... 581
9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård ... 585
9.11.6 Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald ... 586
9.11.7 Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel ... 588

9.11.8 Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete ... 591
9.11.9 Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas ... 592

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer ... 595

10.1 Utredningsuppdraget ... 595
10.1.1 Utredningens utgångspunkter ... 595

10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog ... 598
10.2.1 Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd ... 601
10.2.2 Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd ... 607
10.2.3 Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas? ... 610

10.3 Nya sätt att skydda skog ... 613
10.3.1 Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken ... 613
10.3.2 Ändamålsenliga biotopskyddsområden ... 615
10.3.3 Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn ... 616
10.3.4 Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd ... 617

10.4 Ersättning för naturvård ... 619
10.4.1 Skattefri ersättning ... 620
10.4.2 Ersättningen vid markköp ... 624
10.4.3 Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras ... 626

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling ... 627
10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark ... 629

10.5.2 Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling 649
10.5.3 Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat 654
10.5.4 Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat 655
10.5.5 Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet 660
10.5.6 Framtidens nationalparker 661

11 Nyckelbiotoper 665

11.1 Utredningsuppdraget 665

11.2 Inventering av nyckelbiotoper 665
11.2.1 Nationell nyckelbiotopsinventering 666
11.2.2 Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter 670

11.3 Begreppet nyckelbiotop 676
11.3.1 Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop 676
11.3.2 Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper 678
11.3.3 Externt ifrågasättande av nyckelbiotop 679

11.4 Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen 679
11.4.1 Kunskapen om skogens naturvärden har ökat 679
11.4.2 Förekomst av nyckelbiotoper 680
11.4.3 Objekt med naturvärden 681
11.4.4 Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna 683
11.4.5 Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor 685
11.4.6 Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper 686

11.5 Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete 688
11.5.1 Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen 688
11.5.2 Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog 689

11.5.3 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog 691
11.5.4 Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper 692

11.6 Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket..... 693
11.6.1 Certifieringen..... 693
11.6.2 Småskogsbruket 695
11.6.3 Stor- och mellanskogsbruket..... 695

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar 699

12.1 Utredningsuppdraget 699
12.1.1 Utredningens utgångspunkter 699

12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken 702
12.2.1 Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper..... 703
12.2.2 Samrådsplikten är straffsanktionerad..... 704
12.2.3 Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas 705

12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden 708
12.3.1 Inventeringen styrs av förvaltningslagen..... 708
12.3.2 Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen 709
12.3.3 Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning 714
12.3.4 Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop..... 715
12.3.5 Inventering måste uppfylla kravet på legalitet 718

12.4 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden 729
12.4.1 Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter..... 729
12.4.2 Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund..... 730

12.5 Proportionalitet i myndighetsutövning 733

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar 735
12.6.1 Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form 736
12.6.2 Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras 738
12.6.3 Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker 740
12.6.4 Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker 742
12.6.5 Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet 743

12.7 Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet) 744

12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden 748
12.8.1 Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter 749

12.9 Grön infrastruktur 751
12.9.1 Värdetrakter 752
12.9.2 Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få 753

12.10 Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd 754

13 Kunskaper om naturvärden i skogen 757

13.1 Utredningsuppdraget 757

13.2 Markägarens ansvar för kunskap 757

13.3 Krav på kunskap enligt miljöbalken 758
13.3.1 Tillsyn enligt miljöbalken 761

13.4 Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen 764
13.4.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen 766
13.4.2 Krav på miljöanalys 770

13.5 Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder ... 771
13.5.1 Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder? ... 771
13.5.2 Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren? ... 773
13.5.3 Vem är verksamhetsutövare? ... 776
13.5.4 När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken? ... 779
13.5.5 Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ... 779
13.5.6 Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd ... 784
13.5.7 Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt ... 788
13.5.8 Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd ... 789
13.5.9 Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna ... 791

13.6 Markägarens ansvar för biologisk mångfald ... 795
13.6.1 Ansvar enligt skogsvårdslagen ... 795
13.6.2 Ansvar enligt miljöbalken ... 797

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras ... 805

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen ... 805
14.1.1 Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse? ... 808
14.1.2 Omfattningen av utredning och proportionalitet ... 809
14.1.3 Bevisbörderegel vid tillsyn ... 810
14.1.4 Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning ... 812
14.1.5 Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder ... 820

14.1.6 Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen 821
14.1.7 En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken 823
14.1.8 Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över 825
14.1.9 Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram 827
14.1.10 Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag 828

14.2 Behov av kunskapsunderlag och inventeringar 831
14.2.1 Varför behövs kunskap om höga naturvärden? ... 832
14.2.2 Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd? 837
14.2.3 Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk? ... 839
14.2.4 Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn? 841

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar 842
14.3.1 Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald 845
14.3.2 Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden 854
14.3.3 Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd 865

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen 869
14.4.1 Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor 870
14.4.2 Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid 872

14.4.3 Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger ... 873

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog ... 875

15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog ... 875
15.1.1 Skyddsskog och svårföryngrad skog ... 875
15.1.2 Fjällnära skog ... 877
15.1.3 Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog ... 880

15.2 Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog ... 885
15.2.1 Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §) ... 887
15.2.2 Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§) ... 891
15.2.3 Ersättningsrätten (19 §) ... 893
15.2.4 Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande trädarter (18 a § och 6 b §) ... 905
15.2.5 Överklagande ... 906
15.2.6 Certifieringsbestämmelserna ... 907

15.3 Den fjällnära skogens värden ... 910
15.3.1 Naturvärden ... 910
15.3.2 Skogsbruk ... 915
15.3.3 Kulturmiljövärden ... 915
15.3.4 Friluftslivet ... 919
15.3.5 Renskötseln ... 920

15.4 Det statliga ägandet av fjällnära skog ... 922
15.4.1 Statens fastighetsverk ... 922
15.4.2 Sveaskog ... 923

15.5 Reformbehov ... 924
15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär ... 924
15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd ... 926

15.5.3 Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog ... 926

15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog ... 928
15.6.1 Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt ... 929
15.6.2 Pågående markanvändning i fjällskog ... 931
15.6.3 När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården? ... 933
15.6.4 Verkningarna av ett beslut tydliggörs ... 934
15.6.5 Beslut bör antecknas i fastighetsregistret ... 937
15.6.6 Ersättning vid nekat tillstånd ... 938
15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning ... 947
15.6.8 Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektshärjning med mera ... 952
15.6.9 Följdändring i annan lagstiftning ... 953

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen ... 955

16.1 Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog ... 955
16.1.1 Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering ... 959
16.1.2 Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden ... 965
16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen ... 966
16.1.4 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar ... 969

16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ... 972
16.2.1 Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap ... 975
16.2.2 Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden ... 981

16.2.3 Statens innehav skyddas formellt i ett första skede 985
16.2.4 Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden..... 987
16.2.5 Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området 988
16.2.6 Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall..... 995
16.2.7 Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över..... 997
16.2.8 Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden..... 999
16.2.9 De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln..... 999

16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.....1001

17 Konsekvenser av utredningens förslag.....1003

17.1 Inledning.....1003

17.2 Övergripande om utredningens uppdrag.....1004

17.3 Berörda verksamheter och aktörer.....1004
17.3.1 Företag och enskilda.....1005
17.3.2 Myndigheter och kommuner 1005

17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi.....1006
17.4.1 Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet.....1006
17.4.2 Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt 1009
17.4.3 Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över 1012

17.4.4 Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark 1014
17.4.5 Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket 1016
17.4.6 Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklingar 1022
17.4.7 Inrättande av skogsskadecenter 1029
17.4.8 Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin. 1030
17.4.9 Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald 1032
17.4.10 Uppdrag om konnektivitet och representativitet 1034
17.4.11 Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark 1036
17.4.12 Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn 1037
17.4.13 Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald 1039
17.4.14 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen 1040
17.4.15 Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen 1043

17.5 Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer 1049
17.5.1 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog 1049
17.5.2 Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog 1054
17.5.3 Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken 1057
17.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden 1057

17.5.5 Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd....1059
17.5.6 Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal....1061
17.5.7 Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera....1064
17.5.8 Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn....1065
17.5.9 Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat..1067
17.5.10 Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning....1069
17.5.11 Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker .1073
17.5.12 Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat....1076

17.6 Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen..1078
17.6.1 Utredningens förslag om nyckelbiotoper....1078
17.6.2 Utredningens förslag om kunskapskrav....1086
17.6.3 Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar....1094
17.6.4 Utredningens förslag om ändrad handläggningstid....1104
17.6.5 Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd....1108

17.7 Uppdraget om fjällnära skog....1111
17.7.1 Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning....1112
17.7.2 Förslag om ersättning vid nekat tillstånd....1115

17.7.3 Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd . 1118

17.8 Staten gör en stor investering i fjällskogen 1121
17.8.1 Beskrivning av förslaget 1121
17.8.2 Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs 1122
17.8.3 De som berörs av förslaget 1124
17.8.4 Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna 1124
17.8.5 Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen 1131
17.8.6 Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag 1135
17.8.7 Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder... 1136
17.8.8 Konsekvenser för Statens fastighetsverk 1141
17.8.9 Ekologiska konsekvenser 1143
17.8.10 Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen 1146
17.8.11 Effekter på företagande 1146
17.8.12 Kommuner och regioner som berörs av förslaget 1154
17.8.13 Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.. 1156

18 Författningskommentar 1159

18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 1159

18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429) 1159

18.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 1168

18.4 Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) 1168

18.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd 1172

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 1172

Särskilda yttranden 1175

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:46.....1237

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:63.....1261

Sammanfattning

Utredningens utgångspunkter

Det utredningsuppdrag som utredningen haft att behandla har varit mycket omfattande och spänt över flera områden som vart och ett kräver stora insikter om särpräglade och komplexa förhållanden. Utredningens uppdrag kan i mångt och mycket sammanfattas som att lösa den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna. Den effektiva utredningstiden har varit ungefär ett år. Utredningen har därför varit tvungen att avgränsa sitt uppdrag i olika avseenden och prioritera de tillgängliga resurserna.

Vid denna avvägning har utredningen lagt särskilt fokus på förslag till lösning av de frågor som bedömts problematiska ur ett äganderättsperspektiv. Därför lämnas i betänkandet konkreta förslag som exempelvis rör utpekanden av naturvärden på privatägda fastigheter, lämpligt sätt att ersätta markägare för fjällskog med mycket höga naturvärden, hur myndigheternas arbete med formellt skydd bör bedrivas och från vilket mandat naturvårdsarbetet ska utgå.

Andra frågor som anges i utredningsdirektivet har utredningen i flera fall adresserat genom att föreslå ytterligare beredning. Bland annat har utredningen bedömt att många frågor som rör tillväxthöjande åtgärder i skogen, där skogsskadorna från hjortviltsstammen särskilt bör framhållas, är angelägna att gå vidare med i särskild ordning. Vidare kan nämnas förändrad skattelagstiftning för naturvårdsersättningar och vissa regelförenklingar för skogsbruket där förslag lagts om ytterligare utredning.

Utredningen har även lagt stor vikt vid förslag som bedöms kunna bidra till ett sundare diskussionsklimat i de skogsrelaterade frågorna. Det finns en uttalad konflikt mellan olika intressenter. Utredningen har försökt göra sitt yttersta för att i stället för att elda på konflikten komma till lösningar som kan gjuta olja på vågorna. För i princip alla

frågor som utredningsuppdraget berör finns det behov att ta Sverige ur den destruktiva spiral där dialog ersatts av debatt. Genom olika förslag har därför både former för dialogprocess och inom vilka ramar dialog mellan skogens intressenter ska föras adresserats.

Även i utredningsarbetet har dialog och samverkan varit ledord. Trots att utredningen behövt ha ett mycket högt tempo i arbetet har ett kontinuerligt samtal förts med olika skogliga intressenter. Flera hundra förslag och synpunkter har kommit in till utredningen från allmänhet, näringen, olika ideella organisationer och myndigheter; mycket till följd av det utåtriktade arbetssätt som tillämpats. Utredningen har även fört samtal med företrädare inom olika forskningsfält för att förankra tankar och utbyta idéer. Alla dessa synpunkter, åsikter, tankar och förslag som samlats in har varit till ovärderlig hjälp, både för att komma framåt i utredningsarbetet och för att konkretisera spännvidden mellan olika ståndpunkter.

Förslagen i betänkandet ska ses som en helhet

I betänkandet lämnas ett femtiotal förslag på förändringar i allt från nyckelbiotopsregistrering till mer konkreta mål med naturvårdspolitiken. Vissa förslag kan hanteras var för sig men de flesta förslag har en nära koppling till varandra. Det är därför viktigt att en helhetssyn anläggs på betänkandets förslag.

Som exempel kan tas det förslag som lämnas om att Skogsstyrelsen ska upphöra med nyckelbiotopsregistrering och gallra det befintliga registret, vilket kan få stora konsekvenser för biologisk mångfald om inte samtidigt ett annat sätt att inventera landets skogar genomförs. Utredningens bedömning är att utan en enhetlig och systematisk möjlighet att redogöra för en skogs potentiella betydelse för biologisk mångfald kan inte heller ett system för formellt skydd som bygger på markägarinitiativ och frivillighet förväntas bli effektivt.

På samma sätt är det med förslaget som avser att halvera den tid inom vilken avverkning får ske från det att en anmälan görs till Skogsstyrelsen. Förslaget förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken. För att kunna ta det ansvaret kan markägaren i vissa fall behöva hjälp med kunskapsunderlag.

Genom att befästa den praxis som nu gäller om rätt till ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog skapas en stor latent kostnad för staten. Det är därför angeläget att se de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget om ytterligare områdesskydd i fjällskogar med mycket höga naturvärden utifrån utgångspunkten att en mycket stor del av skogarna redan är statsfinansiellt intecknade.

Både för en växande cirkulär bioekonomi och för bevarande av biologisk mångfald krävs både mål och medel. Om målen är oförenliga kommer även medlen för att nå målen riskera att motarbeta varandra. Det är därför angeläget att sättet att uppfylla målet om en växande cirkulär bioekonomi inte sker på bekostnad av målen om bevarande av biologisk mångfald och vice versa. Endast genom att väga dessa mål mot varandra kan effektiva medel för att uppnå de båda målen beslutas. Det är därför en självklar utgångspunkt att utredningens förslag om att ställa upp och förtydliga mål för tillväxt respektive biologisk mångfald ska ske i ett sammanhang och på ett sådant sätt att de är förenliga med varandra. Olika styrmedel bör även beslutas utifrån ett övergripande mål. Om målet är högt måste även kraftfulla styrmedel till för att uppnå det. Det finns heller inget skäl att besluta om mål som inte följs upp av tillräckliga styrmedel.

Förslag för stärkt äganderätt

Formellt skydd av skog bör i huvudsak ske frivilligt

Både Norge och Finland har sedan länge anammat principen om att markägarinitiativ och frivillighet ska utgöra grunden för skyddsarbetet i skogen. Även i Sverige har frivilligt formellt skydd under ett tiotal år varit ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog genom programmen Komet och Nya Komet.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvården i skogen behandlas under principen om frihet under ansvar bedöms utgöra en naturlig fortsättning på den inslagna vägen. Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö, vilket innebär att med frihet i förvaltningen kommer ett sektorsansvar för att de båda målen ska uppfyllas. Så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör denna princip tillämpas. Genom att överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägare bedöms konflikten i skogen kunna minska samtidigt

som de skogspolitiska målen och principerna vidhålls. Detta synsätt kommer till tydligt uttryck i denna utrednings direktiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och som sker på markägarens eget initiativ *ska* föreslås.

Utredningen har därför föreslagit att en ny metod vid formellt skydd av skog ska införas – *frivilligt formellt skydd*. Med frivilligt formellt skydd avses, till skillnad från frivilliga avsättningar, de processer som syftar till ett formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Det behövs fler incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden. Ett sådant incitament kan vara att införa ett arbetssätt där frivillighet och markägarinitiativ är det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Det ansvar som sektorn tagit för frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar för att aktivt bidra även till det formella skyddet.

Utredningen har även föreslagit att statens naturvårdsambitioner i skogen ska konkretiseras genom ett tidsatt och konkret handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet anger bland annat arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering. De kortsiktiga målen ska därmed vara tydliga och tillräckliga medel ska finnas för att uppnå dessa inom programtiden. Utredningen har föreslagit att arbetssättet frivilligt formellt skydd ska implementeras som en av flera beståndsdelar i handlingsprogrammet.

Myndigheternas skogsskyddsstrategi ska revideras för att genomföra handlingsprogrammen genom arbetssättet frivilligt formellt skydd. I skogsskyddsstrategin ska anges vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt. Skogsskyddsstrategin bör även ange hur ansvaret ska fördelas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen samt hitta formerna för att en kontaktyta ska finnas mellan myndighet och markägare oavsett vilket formellt skydd som är aktuellt i det enskilda fallet. Genom samverkan och

dialog bör även länsvisa strategier för genomförande av frivilligt formellt skydd i varje län tas fram. För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitiken.

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd föreslås innebära att de naturvårdande myndigheterna i enlighet med skogsskyddsstrategin formulerar och publicerar förfrågningar till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. Då öppnas en möjlighet för markägare att anmäla skog som denne vill skydda och få ersättning för. Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ bör ge markägaren stora möjligheter att även föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få.

Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, till exempel genom att den erbjudna skogen är för liten eller i övrigt inte uppfyller kriterierna för att prioriteras för formellt skydd. Arbetssättet förutsätter att det är möjligt att ha en dialog mellan myndighet och markägare, där båda parter är lyhörda för varandras synpunkter.

Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet. Inom ramen för det nämnda handlingsprogrammet bör dock finnas möjlighet för regeringen att bestämma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att ansvaret för bevarandet av dessa åvilar staten. I dessa särskilda fall ska myndigheterna alltjämt ha möjlighet att gå till beslut oavsett markägarens inställning. Sådana undantag från frivilligt formellt skydd ska dock vara tydligt avgränsade och motiverade i handlingsprogrammet. Utgångspunkten är även att de nödvändiga bevarandeåtgärderna, som inte alltid är formellt skydd, ska genomföras inom programtiden och vara fullt ut finansierade.

Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär en huvudregel om att områdesskydd förutsätter samtycke.

Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering

Sammanlagt finns det cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarken. Av dessa återfinns cirka 100 000 hektar utanför kända natur-

vårdsavsättningar. Mindre än hälften av de skogar som uppfyller kriterierna för nyckelbiotop bedöms dock vara identifierade och registrerade i dagsläget.

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplade till skogsvårdslagen. Begreppet nyckelbiotop har trots detta fått stor betydelse för myndigheternas verksamhet, både vid tillsyn enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken, i ärenden om områdesskydd och i olika strategiska dokument. Utredningen har därför funnit skäl att analysera de rättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsen att bedriva nyckelbiotopsinventering och -registrering.

Utredningens rättsliga bedömning är att inventering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Ett grundläggande krav för ärendehandläggning (och även annan myndighetsverksamhet) är att det finns stöd i rättsordningen för myndighetens ageranden. Detta är ett uttryck för den så kallade legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på stöd i rättsordningen kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion eller ett beslut från regeringen i myndigheternas regleringsbrev.

Utredningen har analyserat olika normer som berör Skogsstyrelsen, men inte kunnat hitta något uttalat stöd i rättsordningen för Skogsstyrelsen att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. Det råder dock ingen tvekan om att Skogsstyrelsen, genom olika uttalanden och riktade anslag, haft regeringens uppdrag att genomföra inventeringar. Vid sidan av det beslut om nyckelbiotopsregistrering som regeringen tog 2018 men som nästkommande år drogs tillbaka, har dock inte utredningen kunnat hitta något formellt stöd som kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav.

Vid sidan av de tveksamheter som kan riktas mot det rättsliga stödet för nyckelbiotopsinventeringar har utredningen även bedömt registret som olämpligt ur andra aspekter. Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodiken i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det finns sällan ett skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Utredningen har

bedömt det som mindre lämpligt att det finns en förhandsbedömning av ett områdes naturvärden som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bland annat samrådsplikt och straffansvar. Utredningens uppfattning är att ett områdes naturvärden i stället ska bedömas först i samband med att denna bedömning är relevant för myndighetens agerande.

Den svenska skogspolitiken bygger på att en markägare har stort ansvar att själv göra de bedömningar som krävs för ett hållbart skogsbruk. Att väga samman de naturvärden som finns i den egna skogen och bedöma i vad mån särskilda hänsyn eller avsättningar är motiverade är en viktig del av denna politik.

Om det visar sig att dessa bedömningar är felaktiga utifrån den gällande lagstiftningen har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet en skyldighet att agera. Det är först i detta sammanhang som förekomsten och en samlad bedömning av naturvärdena utgör en relevant del av myndighetens ärendehandläggning i fråga om tillsyn och rådgivning. Om nyckelbiotopsmetodiken används i samband med tillsyn, som utmynnar i ett beslut, finns möjlighet för markägaren att ifrågasätta bedömningen genom att överklaga. Det bör dock stå klart för Skogsstyrelsen varför just denna metodik använts och hur resultatet förhåller sig till den lagstiftning som myndigheten utövar tillsyn över.

Om Skogsstyrelsen har för avsikt att bilda ett områdesskydd utgör de redan kända naturvärdena i skogen ett relevant underlag i respektive ärende. Att då använda sig av nyckelbiotopsmetodiken möter inget hinder. Det finns i dessa fall ett ärende om områdesskydd inom myndigheten. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut finns då en möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och samtidigt få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventeringstillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning

inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning.

Utredningen har därför inte föreslagit att stöd i rättsordningen ska tillskapas för nyckelbiotopsinventeringarna i nuvarande form. I stället bör gallring ske av existerande nyckelbiotopsregister och en annan metod utvecklas för inventering, som inte innebär att ett områdes samlade naturvärden bedöms. Markägare bör i stället kunna få hjälp att identifiera de förekomster i skogen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan beskrivning av naturmiljön kan då bland annat ligga till grund för markägarens egna beslut och bedömningar om målen med skogen.

Det av utredningen föreslagna alternativet, där myndigheterna föreslås göra så kallade naturmiljöbeskrivningar, bedöms inte medföra några äganderättsliga problem för markägaren men vara av mycket stor betydelse för genomförandet av bland annat frivilligt formellt skydd.

Ersättning bör utgå för all fjällskog med höga naturvärden

För avverkning inom gränsen för fjällnära skog behövs enligt 15 § skogsvårdslagen Skogsstyrelsens tillstånd. Enlig 19 § i samma lag ska ersättning utgå om tillståndsansökan avslås. När denna utredning tillsattes fanns inga lagakraftvunna avgöranden om vad ersättningsrätten enligt denna bestämmelse i praktiken innebar. Numera finns det dock prejudicerande avgöranden om att skogsbruk ska anses vara pågående markanvändning även i denna region och om hur ersättning ska beräknas.

I betänkandet föreslås att det redan av skogsvårdslagen ska framgå att skogsbruk är pågående markanvändning även i den fjällnära regionen, vilket innebär att alla inskränkningar i brukanderätten ska ersättas. Ersättningsreglerna föreslås även föras över från miljöbalken till skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen ska därför besluta om ersättning redan i samband med beslutet om nekat tillstånd till avverkning. Därmed garanteras markägare rätt till ersättning för den inskränkning som beslutet medför. Det kommer inte krävas att markägaren som i dag måste stämma staten i domstol för att få sin ersättning om någon överenskommelse inte kan nås med Skogsstyrelsen. Med den

föreslagna ordningen kan i stället Skogsstyrelsens beslut överklagas om markägaren inte är nöjd.

Vid sidan av den mer ändamålsenliga och rättssäkra tillståndsprövningen som föreslås har utredningen i betänkandet lagt fram ett förslag som innebär att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska ersättas genom formellt skydd. Förslaget innebär bland annat att de enskilda markägare och de allmänning- och besparingsskogar som vill fortsätta att bedriva skogsbruk ska erbjudas ersättningsmark från Sveaskog i utbyte mot de naturskogar som bör bevaras. Övriga markägare ska enligt förslaget tillförsäkras intrångsersättning. Om förslaget i denna del genomförs bör tillståndsprövningen som avser natur- och kulturmiljöns intressen kunna avskaffas. De skogar som inte ingår i formellt skydd bör därefter, som i övriga landet, kunna brukas med generell hänsyn till naturmiljön.

Sammantaget innebär dessa båda förslag – som garanterar ersättning vid brukanderestriktioner och tydligt klargör vilka skogar som bör brukas och vilka som bör bevaras – en tydlig förstärkning av äganderätten för markägarna i regionen.

Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Trots att ersättning numera uppgår till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kan den efter skatt ofta bli lägre än förväntat. Inte sällan har den markägare som ärvt en fastighet eller ägt den under lång tid inte någon möjlighet att göra avdrag mot den vinst som uppkommer. Utredningen förordar därför att intrångsersättning och löseskilling i stället för att räknas upp ska vara skattefri. Även då staten köper en fastighet med höga naturvärden i naturvårdssyfte bör skattefri ersättning kunna utgå. Liknande system finns idag i bland annat Finland.

Genom att alla markägare ska få den ersättning i handen som motsvarar rådighetsinskränkningen bedöms äganderätten stärkas sam-

tidigt som fler markägare kan börja betrakta höga naturvärden som en tillgång.

Vid sidan av detta förslag har även utredningen uppfattat den ersättning som i slutändan erhålls vid tecknande av naturvårdsavtal som alltför låg. Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket kan medför mycket höga marginaleffekter, då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. För att naturvårdsavtalen ska vara ett attraktivt alternativ för skydd av skog bör ersättningen i stället beskattas som inkomst av kapital eller kunna periodiseras på samma sätt som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

Utredningen har dock inte under den tid som stått till förfogande kunnat lämna förslag om dessa ändringar. I betänkandet föreslås därför att regeringen bör utreda dessa frågor särskilt.

Förslag för en växande cirkulär bioekonomi

Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

En ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Behoven både för bioenergi och bioråvara bedöms öka betydligt fram till år 2050. Den svenska skogen växer långsamt och åtgärder för att möta framtidens behov måste därför ske nu. Genom att arbeta med konkreta och operativa målsättningar som är möjliga att nå på kort sikt kan incitamentet att jobba med kvalitet i skogsproduktionen öka och eventuella framsteg följas upp. I betänkandet föreslås därför att regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen.

En uttalad nationell målsättning innebär en viktig signal från samhället om att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Målet bör även vara vägledande för reger-

ingens myndighetsstyrning och en del av en nationell bioekonomistrategi.

Målets fokus bör ligga på kvalitet i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs. Målet bör därför sättas utifrån de åtgärder som är företagsekonomiskt realistiska.

Det nationella målet för hållbar tillväxt i skogen bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötsel och friluftsliv. Målet för hållbar tillväxt i skogen bör sedan bestämmas efter en avvägning mot andra samhällsmål. Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av dessa målkonflikter föremål för en politisk avvägning.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och övriga sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till konflikter mellan motstående intressen i skogen. Den dialog mellan olika intressenter som krävs för att den svenska modellen i skogen ska vara effektiv underlättas av att ramarna inom vilka samverkan ska ske är tydligt fastlagda. Fokus för dialog och samverkan kan då ligga på medel och inte på mål.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan även bidra till att belysa inom vilka ekologiska och ekonomiska gränser den svenska bioekonomin kan växa och vad som krävs i fråga om bättre resursutnyttjande och ökad cirkularitet.

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att tillsammans med de gröna näringarna ta fram en bioekonomisk strategi. Denna strategi är inte presenterad då detta betänkande går i tryck. Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock även flera andra näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Insikten att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta bör vara vägledande för skogspolitiken. Fokus för en bioekonomisk strategi bör därför vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de

synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. En skogsproduktionsyta kan användas till mer än endast skogsbruk och en skog som är avsatt för naturvård kan exempelvis användas för naturturism och/eller renskötsel.

I betänkandet föreslås därför att den bioekonomiska strategin ska utgå från att i stället för att behandla bioekonomi som ett intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden bör frågan handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en bioekonomisk strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. En strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft för näringar med bas i skogen, som tillverkande industri, livsmedel och tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta. En bioekonomisk strategi bör vidare vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen. Vid sidan av skogsnäringen är det därför enligt utredningens uppfattning angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen som exempelvis rennäring och besöksnäring. Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. En sådan handlingsplan bör resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Både underlaget för regeringens beslut om mål för ökad hållbar tillväxt, den bioekonomiska strategin för skogen och handlingsplanen för att genomföra åtgärderna bör tas fram i samverkan med skogens aktörer och intressenter. Utredningen har därför föreslagit att den utvecklade dialogprocessen i det nationella skogsprogrammet bör bjudas in och delta i arbetet med att ta fram denna politik.

En nationell samordnare för skogsprogrammet

Det nationella skogsprogrammet har sedan det initierades samlat ett mycket stort antal personer, myndigheter, företag och andra organisationer som i en dialogprocess diskuterat och lämnat förslag i en rad

skogsrelaterade frågor. Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet varit positiva till att det finns ett svenskt nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Det utredningen identifierat som mer problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska redan i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika intressenter då inte har möjlighet att samverka på ett konstruktivt sätt. En bidragande orsak till detta bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att ansvaret för det operativa arbetet med dialogprocessen flyttas ut från Regeringskansliet och närmare deltagarna.

I betänkandet lämnas därför förslag om att regeringen bör utse en nationell samordnare för skogsprogrammet med ansvar att som en oberoende, fristående samordnare leda dialogprocessen. Programmet bör även breddas för att tydligare hantera alla frågor som rör skogen integrerat, såsom en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog, lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen, skogens roll för klimatet, biologisk mångfald, skogens kulturmiljövärden och sociala värden samt kompetensförsörjning.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat och att dialogprocesser med en professionell processledning skulle kunna mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att programmet ges mandat att behandla de frågor som rör anspråk på skogen och skogens utveckling som en helhet och i ett system. Utredningen bedömer att en nationell samordnare för dialogprocessen i ett breddat skogsprogram skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen.

Genom att ge den nationella samordnaren ett brett och väl avvägt utredningsdirektiv finns en kanal för skogens intressenter att kommunicera sina tankar till regeringen i exempelvis förslag till förändrad lagstiftning eller genom att belysa behov av åtgärder och styrmedel.

Fokus på att genomföra tillväxthöjande åtgärder i skogen, att bekämpa skogsskador och få till stånd naturvårdande skötsel

I betänkandet lämnas flera förslag på åtgärder för att öka tillgången på biomassa för bioekonomi genom tillväxthöjande åtgärder. En viktig del är att genom en informations- och rådgivningskampanj nå ut till nu inaktiva skogsägare och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men ofta effektiva åtgärder. Flera sådana åtgärder har lyfts fram i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*, men information måste nu nå ut och åtgärderna börja tillämpas i skogen. En sådan kampanj bör även, för att nå en bred förankring, innehålla individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar som även kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna. Att koppla samman naturvårdande skötsel med andra skogsbruksåtgärder och utföra dessa planerat har bedömts som en framgångsrik metod att utveckla synergier mellan höjd kvalitet i produktionen och samtidigt ökad kvalitet i naturvården.

En annan mycket viktig åtgärd för att säkra potentialen för ökad hållbar tillväxt i skogen är att komma tillrätta med viltskadorna. Ett hållbart skogsbruk och ökad tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs i stora delar av landet en kraftfull minskning av populationerna i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder.

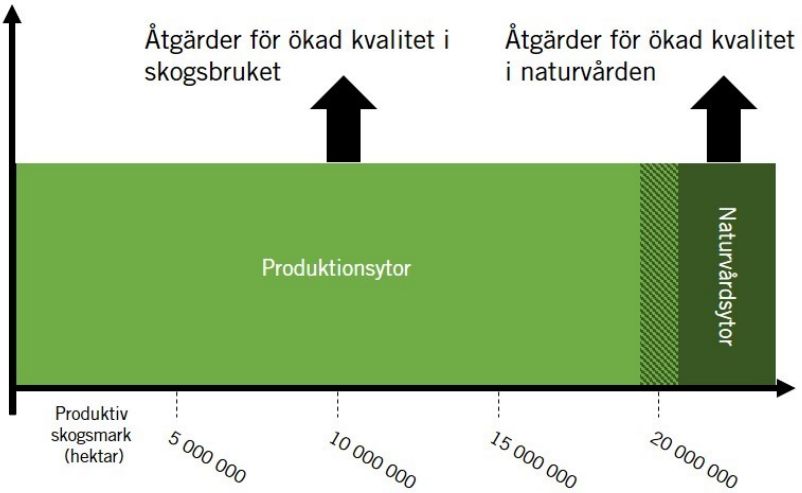
Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att föryngra med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig föryngring. Detta skulle medföra en ökad andel tall- och lövskog i landskapet vilket dessutom minskar risken för omfattande skador från granbarkborre.

Ett ståndortsanpassat skogsbruk ger mindre skogsskador, en ökad lönsamhet och förbättrade förutsättningar för den biologiska mångfalden som är knuten till tall- och lövskogar. Det finns därför flera skäl till att nå en hjortviltsstam i balans.

I betänkandet lämnas därför förslag om rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Vid sidan av detta har utredningen även lämnat förslag om att Skogsstyrelsen

och Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att utreda vilka incitament och regelförändringar som krävs för att ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador

Figur 1 Ökad kvalitet i både produktion och naturvård



I kapitel 9 utvecklar utredningen sin uppfattning om hur konflikten mellan de båda skogspolitiska målen kan hanteras. Där presenteras även en rad förslag på hur ökad kvalitet i produktion och naturvård kan åstadkommas.

Regelöversyn och regelförenklingar för skogsbruket

Utredningen har haft att utgå från den rådande skogspolitiken som bland annat innebär att det för skogsägarna råder frihet under ansvar. Det är då angeläget att minska på den samlade regelbördan och inte ställa upp onödiga hinder för skogsägaren att göra egna val i sin förvaltning. Under den tid som stått utredningen till buds har det inte varit möjligt att ta fram förslag om konkreta regeländringar, som ofta kräver en ingående analys av möjliga effekter. I stället har utredningen valt att föreslå att Skogsstyrelsen ska göra en översyn av skogsvårdslagens bestämmelser om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och tillämpningen av begreppet brukningsenhet. Det övergripande syftet med översynen är att reglerna ska vara ändamålsenliga och motiveras av angelägna syften. I dagsläget bedöms exempelvis reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning motiveras av andra skäl än vad som ursprungligen varit avsett.

För vissa skogar har utredningen även bedömt att nuvarande regelverk inte är relevant. Det gäller de tidigare jordbruksmarker som sedan 60-talet till stor del planterats med i huvudsak granskog. Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet men kan vara sårbara för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat. Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. I betänkandet föreslås därför att det bör utredas om dessa granskogar bör kunna avvecklas på ett enkelt sätt, genom att bland annat undantas från krav på lägsta slutavverkningsålder och avverkningsanmälan.

Ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur

Utredningens övergripande utgångspunkt när det gäller bioekonomi med bas i skogen är att alla näringar som utgår från skog innefattas. Det innebär att även behoven för de näringar som nyttjar eller har potential att nyttja skyddad natur bör beaktas. Utgångspunkten bör vara att sådana verksamheter som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Skyddad natur bör inte stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara.

Nationalparker bör ha störst potential att utnyttjas för besöks- och naturturismnäringen. Internationella studier bekräftar att det finns potential för landsbygdsutveckling för lokalsamhällena i närheten av nationalparker. I betänkandet föreslås därför att delar av fyra av Sveaskogs ekoparker, Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Samtidigt föreslås att nationalparksbildning i övrigt bör prioriteras med målet att fler nationalparker ska bildas.

För att bäst tillvarata potentialen för bioekonomi i skyddad natur föreslås även att Naturvårdsverket i samråd med andra myndigheter och organisationer ska analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur. Naturvårdsverket föreslås även få i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i

syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt. Dessa utredningar kan handla om att låta potentialen för naturturism utgöra ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat samt möjligheten till att meddela dispens från föreskrifter för att etablera anläggningar för naturturism.

Potentialen i en ökad bioekonomi genom bland annat flexiblare föreskrifter bör även kompletteras med en översyn av befintliga föreskrifter där zonering bör vara en del. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besökstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. Det kan röra sig om att etablera öppna dagstugor eller stugor med övernattningsmöjligheter tillsammans med ett system där dessa ska kunna bokas på förhand. Andra åtgärder kan vara att etablera uppställningsplatser för husbil och se över möjligheten till tältning i exempelvis nationalparker.

Förslag för en tydligare skogsvårdslagstiftning, en mer ändamålsenlig inventering av skog och halverad handläggningstid för avverkningsanmälan

Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd

Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.

Med den nya inriktning som 1993-års skogspolitiska beslut innebar betonades skogsägarens *frihet* att välja medel för att bidra till att de skogspolitiska målen skulle nås. I detta sammanhang markerades även skogsägarens *ansvar* för att skaffa sig den kunskap som behövdes i detta sammanhang. Den nya skogspolitikens mål om miljö förutsatte att särskilt kunskaperna om naturvård och ekologi behövde bli högre än tidigare och att det gällde både i fråga om teoretiska kunskaper samt kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Enligt förarbetena hade skogsägarna ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövdes i detta sammanhang. Därför infördes

kravet på den så kallade hänsynsredovisningen vid en avverkningsanmälan.

När miljöbalken infördes i slutet av 90-talet konstaterades att lagen var parallellt tillämplig med bland annat skogsvårdslagen. Där särskild reglering om ett visst förhållande saknas i skogsvårdslagen gäller därför i stället miljöbalkens bestämmelser. I miljöbalken finns ett uttryckligt krav på kunskap hos en verksamhetsutövare innan en åtgärd vidtas. Detta kunskapskrav togs vid balkens införande upp som ett exempel på ett krav enligt miljöbalken som gäller för skogsbruksåtgärder, eftersom något uttryckligt krav om kunskap saknas i skogsvårdslagen.

Det är i dag i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Särskilt bekymmersamt har utredningen uppfattat kopplingen mellan en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och en anmälan om samråd enligt miljöbalken. Nuvarande regelverk innebär enligt utredningens bedömning att miljöbalkens relativt omfattande kunskapskrav är direkt tillämpligt för alla avverkningar som är anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen. I dessa fall har därför Skogsstyrelsen rätt att kräva att markägaren bekostar en utredning om naturmiljövärdena i den skog som berörs av avverkningen. För övriga skogsbruksåtgärder gäller kunskapskravet i miljöbalken, men där har utredningen bedömt att Skogsstyrelsen, inom ramen för sin tillsyn enligt skogsvårdslagen, inte har någon rätt att ställa krav om utredning.

För att råda bot på den otydlighet som utredningen identifierat och de troligen oavsiktliga konsekvenser som blivit följden av dagens regelverk föreslås därför två huvudsakliga ändringar.

För det första bör ett särskilt kunskapskrav i skogsvårdslagen införas som omfattar alla skogsbruksåtgärder som utförs enligt skogsvårdslagen. Kravet innebär att markägaren på förhand, i den omfattning som kan anses rimlig, ska skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna ta tillräcklig hänsyn till de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Vad gäller krav på kunskap inför en föryngringsavverkning har utredningen föreslagit ett preciserat krav på kunskap. Före det att avverkningen utförs ska markägaren kunna redovisa för Skogsstyrelsen vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav om hänsyn som skogsvårds-

lagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas. Det innebär att det kommer finnas ett krav på att ha kunskap om miljövärdena i skogen innan en avverkningsanmälan ges in till Skogsstyrelsen. Om det är påkallat i det enskilda fallet ska myndigheten även ha möjlighet att begära att markägaren redogör för det underlag som legat till grund för hänsynsredovisningen.

För det andra bör det i första hand vara markägaren som ska ansvara för bedömningen av om en anmälan för samråd enligt miljöbalken ska lämnas in. Det innebär att det inte längre räcker med att lämna in en avverkningsanmälan för att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa miljöbalkens bestämmelser. Det är i stället markägaren som i ett första skede ska bedöma om en åtgärd omfattas av miljöbalkens eller av skogsvårdslagens bestämmelser. I egenskap av tillsynsmyndighet kan Skogsstyrelsen självklart rådfrågas. Skogsstyrelsen har även möjlighet att förelägga markägaren att inkomma med en anmälan om samråd enligt miljöbalken.

Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor

Det kunskapskrav som föreslås innebär att en markägare ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med avverkningsanmälan. Syftet med förslaget är att markägaren ska redovisa vilken hänsyn som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är befogade utifrån de faktiska förhållandena på platsen.

Genom att de faktiska förhållandena i skogen redovisas underlättas Skogsstyrelsens tillsyn. En väl genomförd hänsynsredovisning behöver inte en lika grundlig kontroll som en avverkningsanmälan som schablonmässigt fyllts i innan de åtgärder som avses vidtas i skogen är planerade. I dag är det vanligt att en avverkningsanmälan skickas in så snart som möjligt för att de sex veckor som gäller innan en avverkning får påbörjas ska börja löpa. Undersökning av vilka faktiska naturvärden som finns och planeringen av vilken hänsyn som ska tas till dessa görs därför efter att en avverkningsanmälan har lämnats in; när den så kallade traktplaneringen görs. En avverkningsanmälan, med en sådan hänsynsredovisning som utredningen föreslår, kräver dock att denna undersökning och planering görs innan avverkningsanmälan lämnas in. I betänkandet föreslås därför att anmälan enligt skogsvårdslagen endast ska behöva lämnas in tre veckor före planerad avverkning.

Utredningen ser det som en självklarhet att planeringen av vilken miljöhänsyn som kan komma att behövas görs innan den redovisas till Skogsstyrelsen och inte efter. Annars är det svårt att se att den fyller sin funktion som ett underlag för rådgivning och tillsyn. I betänkandet lämnas däremot inte något förslag om att den hänsynsredovisning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska vara bindande för markägaren. Skogsbrukets planering av sin verksamhet kommer även att underlättas betydligt av att en avverkning i normalfallet får påbörjas redan tre veckor efter det att en komplett avverkningsanmälan lämnats in.

Samtidigt kan det finnas behov av längre tid för handläggningen vid Skogsstyrelsen i vissa fall. För en rättssäker tillsyn som möjliggör till exempel fältbesök och samråd med andra myndigheter när sådana åtgärder är påkallade bör därför Skogsstyrelsen vid särskilda skäl kunna förlänga tidsfristen till åtta veckor.

De förslagna tidsfristerna syftar till att de enkla ärendena ska kunna behandlas snabbt och de svåra ärendena mer grundligt.

En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar

Utredningen har kunnat konstatera att dagens nyckelbiotopsinventering har bräckligt stöd i rättsordningen och av det skälet bör upphöra. Samtidigt kan konstateras att kunskaper om platsbundna naturvärden är en förutsättning för att uppnå skogspolitikens jämställda mål och har stor betydelse för möjligheten till effektiv naturvård genom landskapssamverkan.

Det kunskapskrav som föreslås kan i vissa fall vara betungande för den markägare som ännu inte besitter de kunskaper som förutsattes när 1993 års skogspolitik beslutades. Det föreslås därför i betänkandet att en ny form av inventering ska utvecklas som kan stödja markägare och myndigheter i sina beslut. En avgörande skillnad mot nyckelbiotopsinventeringen är dock att någon naturvärdesbedömning inte ska göras vid inventeringstillfället. I stället ska inventeringen avse förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Utredningen har valt att kalla detta för *naturmiljöbeskrivning*.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för

biologisk mångfald. De mest centrala förhållanden som bör beskrivas är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvårdsarter. Även skogens karaktärsdrag beskrivs, till exempel om den är hänglavrik, senvuxen eller med stor diameterspridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp. Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa.

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om olika förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning om områdets naturvärden. En redogörelse för dessa omständigheter utgör endast en beskrivning av naturen, men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår att en standardiserad metodik tas fram som så objektivt som möjligt beskriver förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald i skogen. Metoden kan tillämpas på all skogsmark, men utredningen föreslår att den i första hand, för att bli kostnadseffektiv, ska utföras på sådan skogsmark där det är troligt att det finns en stor mängd av sådana förhållanden som har betydelse för biologisk mångfald.

Denna kunskap kan sedan användas både för de val som markägaren har att göra om målen med sitt ägande samt för att använda som underlag vid hänsynsredovisning eller vid bedömningar om till exempel samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att systematiskt och med en enhetlig metod beskriva naturmiljön på det sätt som föreslås kan även samverkan i landskap uppnås genom att olika aktörer tillsammans strävar mot ekologisk konnektivitet, vilket är av stor betydelse för effektiv naturvård. Informationen kan även ligga till grund för Skogsstyrelsens rådgivning i olika avseenden. Däremot kan en naturmiljöbeskrivning inte ensam ligga till grund för ett myndighetsbeslut, till exempel vid tillsyn eller områdesskydd. För detta krävs nämligen en samlad bedömning av den aktuella skogens naturvärden. Vid en sådan bedömning kan en naturmiljöbeskrivning utgöra ett av flera underlag. Genom att naturvärdena endast bedöms i samband med myndighetsutövning har också markägaren en möjlighet att överklaga bedömningen i samband med beslu-

tet och har även i många fall rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Staten bör inte och har inte lagt sig i hur de marknadsstyrda skogscertifieringarna tillämpar sina respektive regelverk. Utredningen kan dock konstatera att en naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett underlag för en bedömning men att den, till skillnad mot nyckelbiotopsregistret, inte utgör en naturvärdesbedömning.

Om dataskyddsförordningen medger det har utredningen föreslagit att nyckelbiotopsregistret ska gallras så att de olika förekomster som legat till grund för ett områdes klassificering i stället ensamt ska kvarstå som naturmiljöbeskrivningar. Det går då inte av registret att utläsa hur ett tidigare inventerat områdes naturvärden bedömts.

Förslag för en tydligare politik för bevarande av biologisk mångfald

Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård

För att kunna ta ställning till vilka åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen som är nödvändiga och omfattningen av dessa behövs kunskap. Vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvården i skogen. En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras. Rådet bör även kunna konsulteras för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är kostnadseffektiva för bevarande av biologisk mångfald, exempelvis i frågor som rör inventeringar, naturvårdande skötsel och miljöhänsyn. Vidare föreslås att kunskap om representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård ska tas fram och att förslag om att åtgärda eventuella brister ska presenteras.

Vidare föreslås kunskapsinhämtning om förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. En utveckling av systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning, med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald, föreslås också i betänkandet.

Slutligen föreslås att en ny bristanalys för biologisk mångfald i skogen ska göras. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Det vetenskapliga råd som föreslås har en stor roll i att förankra analysen i beprövad vetenskaplig forskning. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

Ett tydligt politiskt ställningstagande om vad Sverige behöver göra för att uppnå sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald (CBD) och de EU-rättsliga åtaganden enligt art- och habitatdirektivet har analyserats i betänkandet. Klart är att de internationella åtagandena lämnar stort handlingsutrymme för staten att tolka sina förpliktelser. Det finns nämligen inte alltid någon konkret vägledning i hur åtagandena i alla delar ska tolkas.

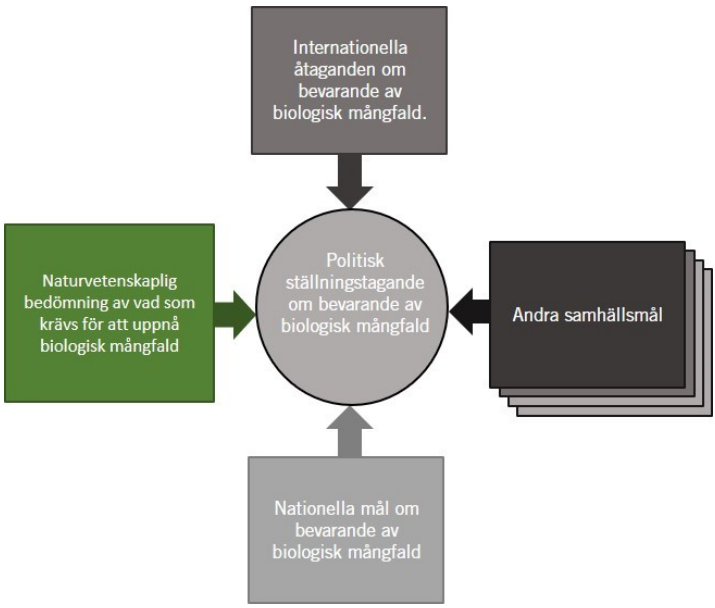
Regeringens precisering av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär bland annat att målet ska anses uppfyllt när bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam. För att målet ska anses uppfyllt krävs då att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i preciseringen till miljökvalitetsmålet har samma betydelse som motsvarande begrepp i art- och habitatdirektivet nås målet först om samtliga skogar med höga naturvärden undantas från skogsbruk och dessutom över två miljoner hektar brukad skog restaureras till ett naturskogsartat tillstånd. Detta skulle innebära en fördubbling av naturvårdsavsättningarna mot i dag.

Utredningens slutsats är att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Om ytterligare över två miljoner hektar produk-

tiv skogsmark utan höga naturvärden ska bevaras och restaureras är det i praktiken omöjligt att samtidigt förvänta sig ett kraftigt ökat uttag av skogsråvara för fossilsubstitution ur samma skogar. En tydlig politik måste därför utgå från realistiska förväntningar om vad som går att åstadkomma i balansen mellan sinsemellan oförenliga mål.

En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt och inte innebära en orealistisk strävan mot oförenliga mål. Utredningens förslag bygger på att dessa svåra avvägningar och prioriteringar bör ske på politisk nivå, för att frågorna ska behandlas samlat, skapa en demokratisk legitimitet och för att undvika konflikt mellan myndigheter och skogens övriga intressenter.

Figur 2 En tydlig politik för bevarande av biologisk mångfald i skogen



I kapitel 9.10 utvecklas förslag om ett kunskapsbaserat politiskt ansvarstagande för prioriteringar och avvägningar avseende biologisk mångfald i skogen.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Regeringens beslut bör även innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort,

respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald.

Beslutet bör beakta den naturvetenskapliga bristanalys som föreslås och tydliggöra hur den biologiska mångfalden prioriteras i förhållande till de faktiska behoven. Bevarande av biologisk mångfald är enligt utredningens uppfattning ett med vetenskapliga metoder mätbart mål. Politiken bör därför utgå från den tillgängliga kunskapen om behoven för att trygga biologisk mångfald och olika åtgärders effekter, när målen för naturvårdspolitiken beslutas. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhälleliga intressen i stället för om vilka faktiska behov som finns.

Utredningen konstaterar att två av vår tids stora ödesfrågor, förlusten av biologisk mångfald och den mänskliga påverkan på klimatet möts i hur vi förvaltar skogen. Utredningens slutsats är att politiken för biologisk mångfald i skogen, på samma sätt som Sveriges klimatpolitik, bör utgå från en vetenskaplig beskrivning av problemet och utgöra en avvägning mellan vad som behövs, vad som är möjligt och vad som är önskvärt.

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Konkreta mål bör följas av konkreta åtgärder. För att politiska målsättningar inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs därför ett handlingsprogram för genomförandet. Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden.

Hur stora arealer som ska avsättas för naturvård är beroende av vilken kvalitet som finns i naturvårdsavsättningarna och hur konnektiviteten i landskapet ser ut. Genom naturvårdande skötsel kan den långsiktiga kvaliteten för biologisk mångfald säkerställas i sådana formellt skyddade och frivilligt avsatta områden som kräver skötsel för att bevara och utveckla sina naturvärden. Genom naturvårdsavsättningar i väl förbundna system, och rätt miljöhänsyn på rätt plats i produktionsskogarna, möjliggörs spridning av arter och genetiskt ut-

byte mellan populationer. En effektiv naturvård av hög kvalitet innebär att mindre arealer skog totalt sett behöver undantas från skogsbruk.

I stället för att dela upp naturvårdsarbetet mellan skydd, skötsel och miljöhänsyn, bör de olika delarna ingå i ett sammanhållet handlingsprogram. Statens och sektorns ansvar för genomförande varierar mellan de olika delarna. Det innebär att förutsättningarna för att uppnå målen med naturvården i stor utsträckning är beroende av en tydlig samverkan. Det är mycket få markägare som har så stora innehav att de utan hänsyn till omgivningen kan planera miljöhänsyn och frivilliga avsättningar för att uppnå konnektivitet i landskap eller välja ut vilka bestånd som bör avsättas för att råda bot på underrepresentation i naturvårdsavsättningarna. Därför bör i stället markägares och statens insatser i så stor utsträckning som möjligt ske i landskapssamverkan.

I betänkandet föreslås att regeringen ska besluta om ett *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges i form av:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel, samt
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur.

Handlingsprogrammet bör ha sin grund i ställningstagandet om vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. I handlingsprogrammet bör även särskilda åtgärder för myndigheterna, som inriktning och omfattning av olika inventeringar beslutas. Handlingsprogrammet kommer även beskriva statens förväntningar på skogsbrukets och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla dessa behov kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och till synes ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Om regeringen anser att Sverige undantagit tillräckliga arealer från skogsbruk kan programmet fokusera på förvaltning

av befintliga naturvårdsavsättningar. Om regeringens ställningstagande i stället är att det återstår stora arealer för att uppnå målen för biologisk mångfald, får detta konkretiseras genom handlingsprogrammen. Handlingsprogrammen blir därmed ytterst ett uttryck för politiska prioriteringar av samhällets resurser.

En statlig investering i Sveriges unika fjällnaturskogar

De stora sammanhängande naturskogarna i fjällen är ett statligt ansvar

De sista kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna i Sverige återfinns inom och i närheten av den fjällnära gränsen. Deras naturvärden har sedan länge varit kända och motiverat bland annat att stora arealer avsatts för naturvård och att särskilda regler om tillståndsprövning bevakar naturmiljöns intressen vid avverkning. Utredningens har kunnat konstatera att de stora, sammanhängande naturskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med i det närmaste intakt naturskog i Europa. De stora sammanhängande naturskogarna i Sverige med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog bedöms därför ha synnerligen höga värden för biologisk mångfald och vara i det närmaste unika i ett västeuropeiskt perspektiv och mycket skyddsvärda ur ett globalt perspektiv.

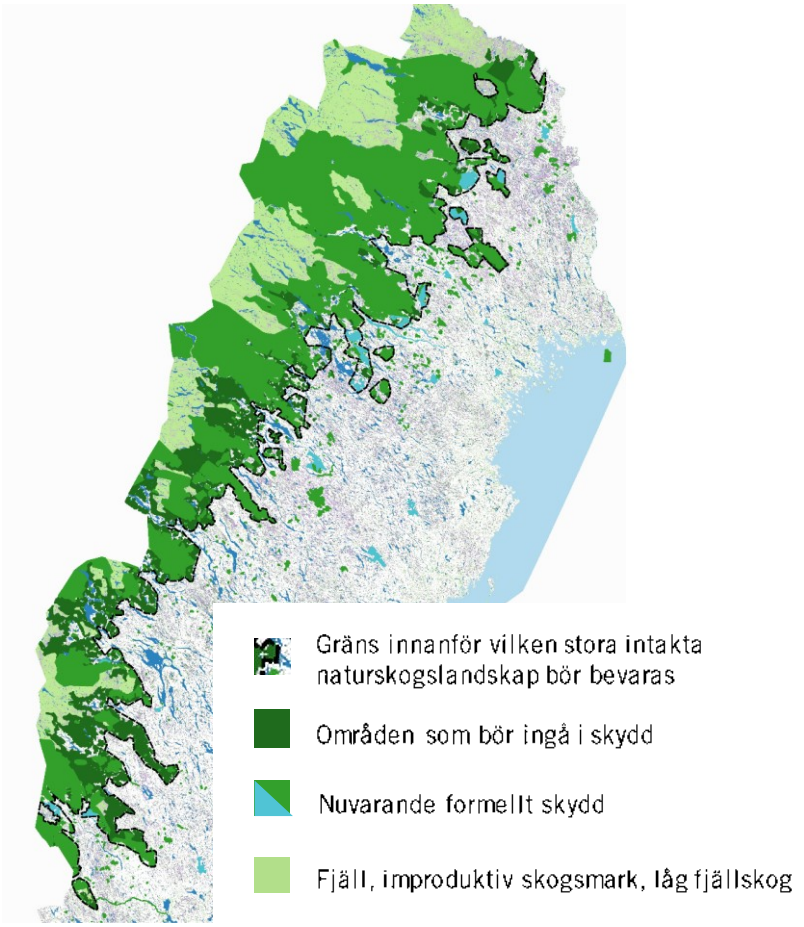
Om dessa naturskogsområden fragmenteras genom avverkning går dessa unika egenskaper förlorade för gott. Att restaurera skogar för att uppnå samma höga naturvärden skulle ta många hundra år och i praktiken vara omöjligt.

Sveriges politik kring dessa unika och i det närmaste omistliga naturvärden har inte varit tydlig. Den fjällnära gränsen har i visst motto, tillsammans med lönsamhetsproblem för avverkningar och ett stort ansvarstagande från skogsbruket, bidragit till att de bevarats relativt intakta. Samtidigt saknas det en långsiktig strategi för detta område, vilket leder till fläckvisa skydd och naturvärdesbedömningar på beståndsnivå, trots att värdena framför allt är knutna till dess unika intakta ekosystemmångfald på landskapsnivå.

I betänkandet föreslås därför att en samlad statlig satsning bör göras för att bevara de skogar som har de allra högsta värdena för biologisk mångfald på ekosystemnivå. Utredningen föreslår därför

att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen där den pågående markanvändningen i dag är skogsbruk, ska tillförsäkras ett långsiktig bevarande.

Figur 3 Möjlighet att bevara Sveriges unika naturskogslandskap



I kapitel 16 utvecklar utredningen förslaget som innebär att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark avsätts för naturvård för att bevara biologisk mångfald på den högsta nivån, ekosystemmångfald. Genom att skydda naturskogarna från fragmentering tillförsäkras ett närmare 100 mil långt område längst den svenska fjällkedjan ett långsiktigt bevarande, för nuvarande och framtida generationer.

Innanför den svarta, streckade gränsen på kartan ligger de områden som skulle bevaras genom utredningens förslag. Dessa områden är markerade med mörkgrön färg och utgörs av produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden samt vissa myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Observera att skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden innanför den svarta gränsen inte föreslås skyddas. En detaljavgränsning av områdena ska utföras av myndigheterna utifrån övrig förekomst av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden.

Ett bevarande av dessa områden skulle utgöra ett betydande bidrag till bevarande av intakta skogsekosystem såväl nationellt som globalt och är därmed helt i linje med vad världens länder kommit överens om inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Även för att uppnå art- och habitatdirektivets mål bedöms dessa områden vara av mycket stor betydelse och kunna utgöra ett betydande bidrag till det europeiska nätverket Natura 2000. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, vilket inte på samma sätt är möjligt att uppnå i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Det är rimligt att staten tar det huvudsakliga ansvaret för bevarande av dessa skogar, som bedöms utgöra ett nationellt och internationellt intresse. I dagsläget bärs ansvaret av staten tillsammans med över 7 000 enskilda markägare, skogsbolag, allmännings- och besparingsskogar med flera. Det kan ifrågasättas om ansvaret ska fördelas på detta sätt för de skogar vars unika naturvärden är beroende av att de hålls samman och inte fragmenteras genom till exempel bitvis avverkning. Genom den naturvårdssatsning som föreslås av utredningen skapas ett cirka 1 000 kilometer långt grönt bälte av intakta naturskogar, myrar och fjäll längs den svenska fjällkedjan som kan utgöra ett unikt bevarat landskap med biologisk mångfald på den högsta nivån. De enligt förslaget tillkommande och nu existerande skydd skapar tillsammans stora sammanhängande naturskogar omfattande sammanlagt över en miljon hektar produktiv skogsmark.

Det uppskattas kosta cirka 14 miljarder kronor att ersätta de privata markägarna, genom ersättningsmarker och intrångsersättningar, för att markanvändningen ska ändras från skogsbruk till naturvård inom de stora sammanhängande naturskogarna. Därutöver avstår staten och Sveaskog mark värd cirka 5,7 miljarder kronor för formellt skydd, varav cirka 60 procent redan är frivilligt avsatt. Förslaget bygger på att storskogsbruket förväntas behålla sina omfattande befintliga frivilliga avsättningar av dessa skogar. Det innebär att kostnaderna för att bevara dessa skogar på storskogsbrukets marker fördelar sig ungefär lika mellan staten och bolagen.

En schabloniserad och översiktlig beräkning av virkesvärdet av den avverkningsmogna skogen i området visar på en teoretisk avverkningspotential, om även de frivilliga avsättningarna skulle avverkas, om cirka 1 miljon skogskubikmeter per år till ett bedömt värde av cirka 250 miljoner kronor. Med hänsyn till att stora arealer är frivil-

ligt avsatta områden är detta i dagsläget är en högst teoretisk siffra. Sveaskog och Statens fastighetsverk, som äger cirka en fjärdedel av den produktiva skogsmarken som omfattas av förslaget, har beräknat sina möjliga virkesintäkter avseende skog som föreslås skyddas till cirka 1–3 miljoner kronor per år och organisation.

Kostnaden för utredningens förslag bör även sättas i relation till den kostnad staten ändå kan förväntas ha med anledning av de domstolsutslag som slår fast att markägaren ska få ersättning för de marker ovanför den fjällnära gränsen där Skogsstyrelsen nekar avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden. Länsstyrelsernas inventeringar visar att cirka 95 procent av det utpekade området har höga naturvärden på beståndsnivå. Tillstånd till avverkning i de utpekade området ovanför den fjällnära gränsen kan därför till stor del komma att nekas och markägaren har då rätt till ersättning av staten. Det bedöms finnas mycket stora samhällsekonomiska vinster med att i stället bilda områdesskydd för dessa områden.

Till skillnad mot det ordinarie områdesskyddet som enligt utredningens förslag i huvudsak bör ske genom markägarinitiativ föreslås detta oerhört omfattande naturvårdsprojekt för att kunna bli hanterbart ske inom ramen för den nuvarande metoden för skydd av skog. Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, att skydda de för Sverige och Västeuropa helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna som berörs i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskilling och ersättningsmark.

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden, som föreslås för formellt skydd. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Ersättningsmarken bör i huvudsak kunna genereras inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram.

Bevarade naturskogar kan bidra till landsbygdsutveckling samt stärka renskötselns och det rörliga friluftslivet intressen

Vid sidan av den initiala kapitalinjektion som kommer de privata markägare av de stora sammanhängande skogarna i glesbygdskommunerna till del genom förslaget bedöms det även bidra till landsbygdsutveckling på lång sikt. Den samhällsekonomiska nyttan av att nyttja delar av dessa, ofta lågproduktiva naturskogar med mycket höga naturvärden för skogsbruk bedöms vara betydligt lägre än den samhällsekonomiska nyttan av att avsätta dessa områden för andra ändamål som naturvård, renskötsel och naturturism.

Även om förslaget innebär en inskränkning för skogsnäringen i norra Sverige som initialt kan vara negativ när det gäller arbetstillfällen och landsbygdsutveckling bedöms det på längre sikt kunna bli positiva effekterna även ur dessa perspektiv. Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt.

Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar som skulle förta dess mycket höga naturvärden bedöms inte samhällsekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående intressena.

Efter att de stora sammanhängande naturskogarna avsatts för naturvård återstår cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför den fjällnära gränsen som saknar dokumenterade naturvärden. Skogsbruk i fjällkommunerna bör därför fortsättningsvis fokuseras till dessa arealer och till skogar utan höga naturvärden i de cirka 4,2 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som finns i fjällkommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns åretruntmarker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen. Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby. Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom åretruntmarkerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen i detta område. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 5 procent. Motsvarande siffra gäller för utpekade kärnområden för rennäring. Eventuella målkonflikter mellan skogsbruk och ren-

näring bedöms därför minska för de områden som omfattas av förslaget.

En stor andel av de stora sammanhängande områdena av kontinuitetsskogar ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena har en hög turistisk potential för att skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen i lokalsamhällena. Den långsiktighet som skapas genom naturvårdsavsättningarna kan bidra till att näringsidkare vågar investera i verksamheter som utgår från skog och natur.

Utredningen bedömer att formellt skydd som tillkommer i en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter kan ha goda förutsättningar att förena lokalbefolkningens, friluftslivets, renskötselns och naturturismens behov med naturvårdens. Det finns exempelvis sällan anledning att meddela föreskrifter mot annat än skogsbruk i dessa områden, vilket innebär att jakt, fiske, renskötsel och skoteråkning inte bör påverkas i nämnvärd utsträckning genom förslaget.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning på uppbyggnad av infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. I betänkandet har även föreslagits att regelverken för skyddad natur ska ses över för att de på ett bättre sätt ska kunna nyttjas för friluftsliv och turism, tillsammans med ändamålsenliga investeringar i anläggningar.

Avgränsningar och övriga förslag

Det mycket omfattande utredningsdirektivet lyfter flera mycket komplexa frågor. Vissa avgränsningar har därför gjorts. En sådan är utredningsuppdraget som innebär att analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik. Denna del av uppdraget förutsätter en uttolkning av sektorsansvaret för miljön och dessutom koppla samman detta skogspolitiska mål med miljöpolitiken i stort. Till viss del har utredningen lämnat förslag som innebär att markägarens ansvar för kunskap om naturvärden tydliggörs. En full-

ständig analys av markägarens ansvar för miljön bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Utredningen har uppfattat att en sådan dialog som sker under tidspress och under knappa resurser kan komma att göra mer skada än nytta. Utredningen har därför tagit fasta på det utredningsdirektiv som anger att utgångspunkten är att skogspolitikens grunder ligger fast. Om en bredare översyn av skogspolitiken bedöms nödvändig bör det ske i särskild ordning.

Vidare anges i uppdraget att utredningen ska analysera behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Denna fråga har länge varit omtvistad och innebär att utredningen haft att bedöma vad Sverige som stat uppfattar sig behöva göra för att uppnå vagt formulerade målsättningar i internationella konventioner samt en uttolkning av EU-rättens krav. För att gå på djupet med denna fråga krävs mer tid och resurser än vad som varit tillgängliga. Frågan bör även utredas i ett bredare sammanhang, som inte endast rör skogen och i en form som ger möjlighet att relatera de internationella åtagandena till nationella mål som satts upp för att uppfylla dessa.

Vidare anges att utredningen ska analysera den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara och utifrån denna analys föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat. Att ge förslag på hur Sverige ska uppnå sina klimatåtaganden enligt Parisavtalet och samtidigt bevara biologisk mångfald i skogen kan vara både lätt och svårt. Lätt är det om inga hänsyn överhuvudtaget behöver tas till kostnader eller konsekvenser i övrigt. Svårt är det om frågan ska få en lösning som är praktiskt och politiskt genomförbar. Att hitta sådana lösningar är en av vår tids största utmaningar och utredningen har endast kunnat visa på förslag som kan vara ett steg på vägen.

Vid sidan av de förslag som redogjorts för i det föregående innehåller betänkandet även bland annat förslag om ett skogsskadecenter, en tillförlitlig statistik för att följa bioekonomins utveckling, en utredning om behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd och förändringar för mer ändamålsenliga biotopskyddsområden. Vid sidan av att utreda en möjlighet att nå gynnsammare beskattning av ersättningen för naturvårdsavtal föreslås även att flera avtalsformer bör utvecklas. I betänkandet lämnas därför även förslag på utredning av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn samt hur en enhetlig användning av avtal

som löper under en områdesskyddsprocess kan genomföras. Samrådsbestämmelsen i miljöbalkens 12 kap. 6 § har utredningen uppfattat som otydlig på ett sätt som kan beskrivas som problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv; både beträffande tillämpning och rätt till ersättning till följd av ett förbud eller föreläggande. För bland annat denna fråga är därför ytterligare översyn påkallad.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
31 kap.	
9 §	
Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.	Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § *och 18 b § första stycket 1* skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)

dels att 2 b, 14, 15, 19 och 34 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 18 d och 19 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 a §
	Den produktiva skogsmarkens ägare ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att tillgodose de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av denna lag eller föreskrifter meddelad med stöd av denna lag.
	Kravet i första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av ytterligare utredning jämfört med kostnaderna för att ta fram denna.
2 b§	
Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där	
1. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller	
2. det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.	
Regeringen får meddela föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog.	

Om inte annat framgår ska skogsbruk anses vara pågående markanvändning för produktiv skogsmark inom sådana områden som anges i andra stycket.

14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

3. *de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkning på hans eller hennes mark och* vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns åretruntmarker, och

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

15 §

I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

meddela föreskrifter om att tillstånd inte heller behövs för sådana åtgärder som avses i 29 §.

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om anmälan för samråd av verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

18 d §

Ett beslut om att tillåta avverkning enligt 18 § och ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 ska innehålla en bedömning av om och hur skogsbruk får bedrivas på det område som omfattas av ansökan.

19 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 gäller 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken.

Om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 ska ersättning bestämmas i beslutet. Vid bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras ska hänsyn tas även till beslut som meddelas med stöd av 7 kap. 5, 6, 9 §§, 11 § första stycket, 22 § samt föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

Ersättning ska bestämmas i pengar och motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom beslutet. Därutöver ska ersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdesminskningen.

Ersättning ska betalas av staten vid ett tillfälle. Vid betalning av ersättning gäller i tillämpliga delar 6 kap. 1 § första stycket, 2, 3, 4, 17 §§, 18 § första–tredje stycket, 19 § expropriationslagen (1972:719). Vad som där sägs om den exproprierande och om domstolen ska i stället avse Skogsstyrelsen. Vad som sägs om intrångsersättning ska avse ersättning enligt skogsvårdslagen.

19 a §

Har ersättning enligt 19 § betalats och ges tillstånd till avverkning enligt 18 §, får Skogsstyrelsen som ett villkor i beslutet om tillstånd förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt.

Skogsstyrelsen får även väcka talan om återbetalning av ersättning eller del av den om en avverkning uppsåtligen eller av vårdslöshet vidtagits i strid mot ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1.

34 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska visa att de krav som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § iakttas.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten har vidare rätt att hos den som yrkesmässigt bedriver produktion av, handel med eller införsel av skogsodlingsmaterial få tillträde till mark, transportmedel, byggnader och stängda utrymmen, dock inte bostäder, för tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten får begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att få sådant tillträde som avses i andra stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 18 d, 19 §§ och 19 a § första stycket gäller inte i sådana mål och ärenden där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 januari 2022.

3. Bestämmelserna i 19 a § andra stycket gäller inte om avverkningen har vidtagits före den 1 januari 2022

1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

2 kap.

4 §

Nuvarande lydelse

Mark ska indelas i de ägoslag som anges i det följande. Mark som är vattentäkt ska indelas endast om den är täktmark. Indelningen får inte påverkas av förekomsten av byggnad som ska rivas (saneringsbyggnad) eller av byggnad eller byggnader vars sammanlagda taxeringsvärde inte skulle uppgå till 50 000 kronor.

Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner	Produktiv skogsmark som omfattas av avverkningsrestriktioner. Med produktiv skogsmark avses detsamma som i 2 § skogsvårdslagen (1979:429). Med avverkningsrestriktioner avses avverkningsförbud, krav på överhållning, maximering av hyggesstorlek eller virkesuttag eller barrskogsförbud enligt bestämmelser om naturreservat eller biotopskyddsområde

Föreslagen lydelse

Mark ska indelas i de ägoslag som anges i det följande. Mark som är vattentäckt ska indelas endast om den är täktmark. Indelningen får inte påverkas av förekomsten av byggnad som ska rivas (saneringsbyggnad) eller av byggnad eller byggnader vars sammanlagda taxeringsvärde inte skulle uppgå till 50 000 kronor.

Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner	Produktiv skogsmark som omfattas av avverkningsrestriktioner. Med produktiv skogsmark avses detsamma som i 2 § skogsvårdslagen (1979:429). Med avverkningsrestriktioner avses avverkningsförbud, krav på överhållning, maximering av hyggesstorlek eller virkesuttag eller barrskogsförbud enligt bestämmelser om naturreservat eller biotopskyddsområde *samt avslag på tillstånd till avverkning eller beslut om hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härigenom föreskrivs att 15, 15 b, 20 och 35 §§ skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om	
1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,	
2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,	
	3. de natur- och kulturmiljövärden som berörs av en sådan avverkning som avses i 1 och där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen behöver tas samt vad han eller hon avser att göra för att i samband med avverkningen tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,
3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen *och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen*,	*4.* vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen,
4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och	*5.* vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

5. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.	*6.* uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och en karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighets beteckning samt en karta över det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

15 b §

En åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om enligt 15 § första stycket 1, 2 och 5 får påbörjas tidigast *sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen enligt 15 § första stycket 3 och 4. Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare*	En åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om enligt 15 § första stycket 1, 2 och 5 får påbörjas tidigast *tre veckor från* *1. den dag underrättelse inkom till Skogsstyrelsen i förekommande fall med de uppgifter som följer av 15 § första stycket 3–5 och andra stycket, eller* *2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till Skogsstyrelsen från markägaren på hans eller hennes initiativ.* *Om Skogsstyrelsen inom två veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 34 § skogsvårdslagen att avhjälpa en brist i underrättelsen, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälptes.* *Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att de åtgärder som anges i första stycket får påbörjas tidigare.*

	Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen förlänga handläggningstiden till åtta veckor. Ett sådant beslut får inte överklagas särskilt.
	20 §
	Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om att tillstånd till avverkning enligt 15 § skogsvårdslagen inte krävs för sådana åtgärder som Skogsstyrelsen föreskrivit om enligt 29 §.
	35 §
I ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen (1979:429) skall Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.	*På ansökan av Skogsstyrelsen ska ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel och är gällande även mot förvärvare av fasigheten och innehavare av särskild rätt. Av anteckningen ska framgå huruvida pågående markanvändning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § eller om avverkning inte är tillåten.*
I fråga om ersättning *eller inlösen enligt första stycket gäller 34–36 §§* förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vad som sägs om länsstyrelsen och kommunen skall i stället gälla Skogsstyrelsen.	I fråga om ersättning *enligt 19 § skogsvårdslagen (1979:429)* gäller *35 §* förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vad som sägs om länsstyrelsen och kommunen skall i stället gälla Skogsstyrelsen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. För ansökan om tillstånd enligt 15 § skogsvårdslagen som inkommit till Skogsstyrelsen före den 1 januari 2022 ska 35 § första stycket i dess tidigare lydelse tillämpas.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken skall anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.	
Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark *skall* tas ur jordbruksproduktion *skall* anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.	Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark *ska* tas ur jordbruksproduktion *ska* anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. För underrättelser som lämnats in till Skogsstyrelsen i enlighet med 14 § skogsvårdslagen före den 1 januari 2022 ska 6 § i dess tidigare lydelse tillämpas.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 §

Myndigheten ska

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,
6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitiken som riksdagen har fastställt.

8. ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen.

Uppgiften i första stycket 7 avser tillgång till natur för friluftsliv på skogsmark.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Direktivet[1] består av fyra huvudsakliga delar där utredningen ska lämna förslag:

- Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?
- Hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer.
- Se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper.
- Finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog.

Utgångspunkt är att utredningens förslag sammantaget ska:

- Stärka äganderätten.
- Bidra till att uppnå internationella åtaganden och nationella mål för biologisk mångfald.
- Främja en växande cirkulär bioekonomi och näringar med bas i skog

Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara. Det har däremot inte ingått i uppdraget att se över frågor om bland annat artskydd då detta hanteras i en annan utredning. Utredningen har också varit förhindrad att lämna förslag på nya etappmål eller ändringar i jordabalken och grundlag.

Utredningen har varit tydlig med att förslagen måste ses som en helhet. Ett enskilt förslag, sett för sig, kan uppfattas som en belast-

[1] Se bilaga 1.

ning eller innebära en försämring jämfört med i dag men kan vägas upp av ett annat förslag. På så sätt kan direktivets genomgripande målsättningar uppnås om utredningens förslag ses som en helhet.

Enligt utredningsuppdraget skulle betänkande vara klart den 1 juli 2020. Utredningen tog sig an det omfattande uppdraget med stort engagemang och tilltro till att lösa alla delar i uppdraget inom den angivna utredningstiden. Stor tillit har satts till ett arbetssätt som inneburit en nära dialog med skogens intressenter, för att ta tillvara den kunskap som finns tillsammans med kloka och välavvägda förslag. I denna dialog har utredningen varit konsekvent med att alla de som kommit med kritik och synpunkter på den rådande ordningen också ska kunna bidra med en lösning på det uppfattade problemet, som samtidigt inte innebär att ett nytt skapas. När det gäller det senare, att bredda perspektiven från den egna intressesfären, har utredningen uppfattat att det i många fall funnits svårigheter att komma fram. Detta visar på hur polariserad debatten hunnit bli.

Under våren 2020 drabbades Sverige tillsammans med resten av världen av coronapandemin, vilket försvårat den nödvändiga dialogen. I mars 2020 begärde därför utredningen att utredningstiden skulle förlängas med ett år för att kunna slutföra arbetet och nödvändig förankring av utredningens förslag. I juni 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv[2], som innebar fem månaders förlängd utredningstid.

Den problematik som ligger bakom många av de frågor som omfattas av utredningsuppdraget har präglats av konflikter och ett högt tonläge i debatten. Utredningen har under arbetes gång uppfattat att det funnits en förväntan på att utredningens fokus och betänkandets tyngdpunkt skulle ligga mer på vissa frågor än andra. Ett exempel på detta är uppfattningen om att utredningen skulle vara en äganderättsutredning. Stärkt äganderätt har varit en av flera utgångpunkter i direktivet vilket även har adresserats genom de förslag som betänkandet innehåller. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att lämna förslag på ändringar i regeringsformens egendomsskydd, där det uttryckligen anges att rådighetsinskränkningar för att tillgodose angelägna allmänna intressen är tillåtna och ska ersättas enligt de grunder som följer av lag. De rättsliga förutsättningarna för naturvård genom rådighetsinskränkningar har därför inte varit en del av denna utrednings uppdrag.

[2] Se bilaga 2.

Ett annat missförstånd är att utredningen borde ha gjort en översyn av och föreslagit ändringar i hur Sverige rapporterar måluppfyllelse av olika internationella åtaganden och gjort jämförelser med hur andra länder valt att göra. Något sådant uppdrag, som är tämligen långtgående, går inte att utläsa i utredningens direktiv. Däremot har utredningen i detta avseende försökt tydliggöra gränsdragningen mellan vad i de internationella åtagandena som är och bör vara vetenskapliga bedömningar och vad som är och bör vara politik. Då utredningen haft att utgå från befintligt kunskapsunderlag, som i detta avseende består av Sveriges officiella rapportering till bland annat EU, har utredningen konstaterat vad som gäller i dag för att uppfylla internationella åtaganden, som de kommer till uttryck genom befintliga nationella mål. Detta har av vissa uppfattats som provocerande, trots att det sedan länge varit känt och sedan många år varit en del av Sveriges miljöpolitik.

2.2 Utredningens genomförande

För utredningens bedrivande har det funnits ett sekretariat bestående av fyra sekreterare (två jurister, en biolog och en jägmästare). Utredningssekretariatet har suttit utspritt över hela landet. Inom utredningen har därför distansarbetet varit den ordinarie arbetsformen från start, med arbetsplatser i fyra olika län. Detta har inneburit en flexibilitet som medfört att utredningen har kunnat delta på plats i flera regionala sammanhang och inte varit knuten till Stockholm, vilket setts som en stor fördel. Det har även medfört att utredningen kunnat hantera de restriktioner som följt i coronapandemins spår på ett bra sätt.

Till sin hjälp har utredningen även haft en expertgrupp bestående av 20 personer från olika berörda myndigheter, ideella organisationer och näringslivet med djup och bred kunskap inom de olika sakfrågorna. Utredningen har under arbetet med detta betänkande hållit sju möten med samtliga experter. På grund av den alltjämt rådande coronapandemin och Folkhälsomyndighetens riktlinjer med anledning av detta har flera av dessa möten behövt hållas digitalt och vissa möten har dessvärre fått ställas in. Utredningen har haft en ambition att inom expertgruppen skapa en öppen dialog där många förslag diskuterats förutsättningslöst och därefter utvecklats, eller lagts åt

sidan. Detta arbetssätt har i viss mån försvårats av att det inte varit möjligt att träffas på plats i den utsträckning som varit önskvärd. Utöver dessa möten, då hela expertgruppen varit samlad, har utredaren och sekreterarna haft möten i mindre grupper med experter beträffande vissa sakfrågor.

Enligt utredningens direktiv skulle arbetet bedrivas utåtriktat. Utredningen har därför haft som ambition att inhämta synpunkter från både forskningen, myndigheter, organisationer men även från enskilda som velat lämna förslag på lösningar. Genom utredningens hemsida har det under en period funnits möjlighet att lämna synpunkter via en enkät. Genom den kanalen har cirka 200 olika synpunkter inkommit, som rört allt från hur Aichimålen bör tolkas till utveckling av maskinsystem för att tillvarata biobränsle.

Den 29 januari 2020 ordnade utredningen en hearing i Stockholm där cirka 100 personer deltog. Bland de deltagande fanns företrädare för olika intresse- och branschorganisationer, myndigheter, universitet och högskolor, skogsägarföreningar, skogsbolag och även många enskilda skogsägare. Vid hearingen fördes gruppdiskussioner om de frågor som utredningen har haft att hantera. Detta arbete har varit till stor hjälp för utredningen.

Vad gäller kontakt med myndigheter har sekretariatet haft möten bland annat med handläggare på Skogsstyrelsen, länsstyrelser respektive Naturvårdsverket. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har även bistått utredningen med ett antal underlagsrapporter om nyckelbiotoper, fjällnära skog, kunskapsunderlag om naturvärden och en kunskapssammanställning om representativitet. Samtliga rapporter finns tillgängliga i anslutning till detta betänkandets publicering på regeringens hemsida för utredningar (www.sou.gov.se).

Utredningen har även haft möten med olika forskare inom bland annat statsvetenskap, naturvårdsbiologi och juridik vid SLU, Mittuniversitetet samt Uppsalas, Umeås och Stockholms universitet. Utredningens frågeställningar har även lett till att SLU tagit fram en rapport om samverkansprocesser inom skogspolitikens ramar och en rapport där bland annat anspråken på den tillgängliga skogsresursen belyses.[3] Det har dock kunnat konstateras att det alltjämt finns

[3] SLU, *Vägar till effektiva samverkansprocesser-styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar*, Future Forests Rapportserie 2020:3 och SLU, *Skogen räcker inte – hur ska vi prioritera?* Future Forests Rapportserie 2020:4.

behov av ytterligare forskning kring flera av de frågeställningar som berörs i denna utredningen.

Utredningen har även deltagit vid skogsprogrammets nationella konferens i Stockholm i december 2019 samt de regionala konferenserna för skogsprogrammen i Västerbotten och Jämtland. Därutöver har utredningen deltagit på Skogens dag 2020 och Forum för bioekonomi 2020. Sekretariatet har även deltagit vid ett seminarium om den norska modellen om frivilligt skydd i regi av det norska miljödepartementet samt ett seminarium om den svenska naturvårdsrapporteringen ordnat av LRF.

Utredningen har också träffat ett stort antal företrädare för skogsbruket däribland många markägare men även företrädare för till exempel Jordägareförbundet, Jämtlands läns skogsklubb, LRF, Mellanskog, Norra skog, Södra Skogsägarna, Stora Enso, Sveaskog, Skogskommittén på Skogsindustrierna och Västerbottens Allmänningsförbund. Utredningen har också haft möten med företrädare för Birdlife Sverige, Fältbiologerna, Föreningen Skydda skogen och Naturskyddsföreningen. Dessutom har utredningen haft särskilda möten med företrädare för Naturturismföretagen, Svenskt Friluftsliv, Svenska kyrkan och Svenska Samernas Riksförbund. Utredningen har även deltagit vid en exkursion om äganderätt ordnad av KSLA.

I arbetet med utredningens förslag om fjällskogen och utvecklingen av nationalparker har utredningen även haft löpande kontakter med företrädare för Sveaskog och Statens fastighetsverk, i de delar förslagen berör dessa organisationer. Vid konsekvensbeskrivningen har även uppgifter hämtats in från olika aktörer däribland skogsbolag och sågverk i nordvästra Sverige. Utredningen har även deltagit vid ett studiebesök, anordnat av Länsstyrelsen Västerbotten, där utredningen på plats fick en inblick i hur fjällskog inventeras.

Utredningen har vid flera tillfällen samrått med Artskyddsutredningen (M 2020:03). Avstämning har även skett mellan utredningens sekretariat och Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07) samt Klimaträttsutredningen (M 2019:05). Beträffande redovisningen av förslagens konsekvenser har samråd skett med Tillväxtverket.

3 Den svenska skogen

3.1 Skogsmarken

Av Sveriges totala landyta om cirka 40,7 miljoner hektar räknas cirka 28,1 miljoner hektar som skogsmark vilket motsvarar drygt två tredjedelar av den totala landytan. Det finns relativt stora regionala skillnader i andel skogsmark. Skåne län består till 39 procent av skogsmark och Gävleborg består till 89 procent av skogsmark.

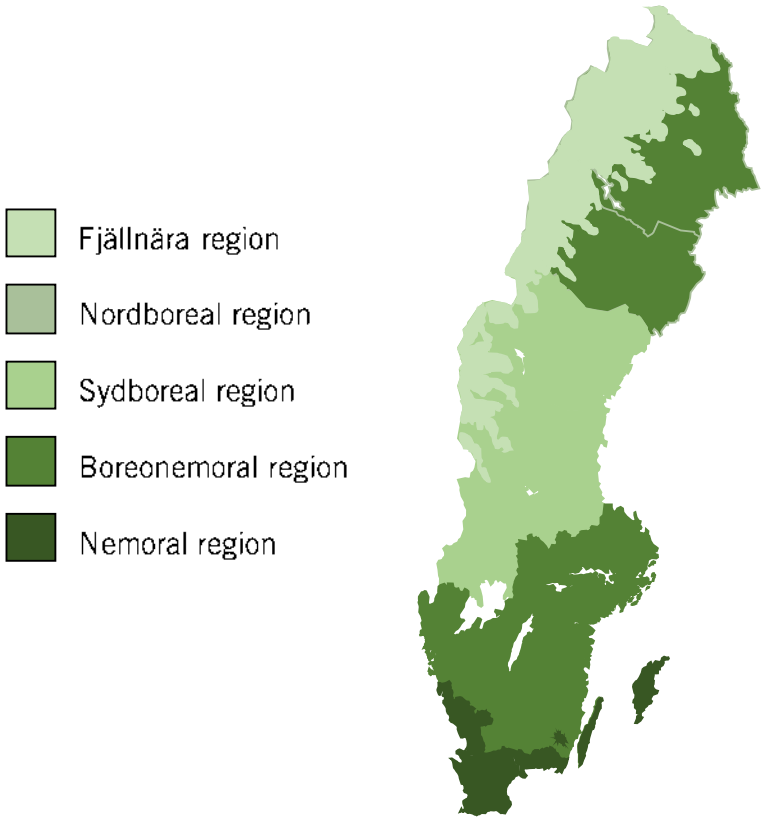
Av hela jordens totala landareal består cirka 30 procent av skog. I Europa är motsvarande siffra 46 procent. På global nivå finns en markanvändningstrend som visar på minskad areal skogsmark. I Nordamerika och Europa är trenden den motsatta, det vill säga att skogsmarksarealen ökar.

Den svenska skogsmarken brukar delas in i olika regioner. I den mest förekommande indelningen består Sverige av fem naturgeografiska regioner anpassade till fjällnära gränsen och länsgränserna. Indelningen omfattar; *fjällnära*, *nordligt boreal*, *sydligt boreal*, *boreonemoral* och *nemoral* region.[1] Dessa regioner har använts av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i många sammanhang sedan dess. Regionindelningen återkommer även i flera sammanhang i detta betänkande.

[1] Indelningen gjordes i Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*, meddelande 1-2002.

Figur 3.1 Regionindelning vid redovisning av skogsmark

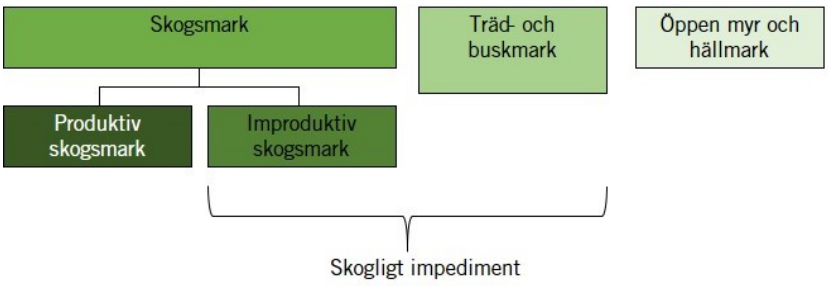
Skogsvårdsorganisationens regionindelning från Utvärdering av skogspolitiken (SUS) 2001



De skogsrelaterade ägoslagen definieras i 2 § skogsvårdslagen. Begreppet *skogsmark* följer internationella definitioner och avser mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Begreppet *produktiv skogsmark* avser skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en m^3 virke per hektar och år. Med *improduktiv skogsmark* åsyftas sådan skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder inte kan producera i genomsnitt minst en m^3 virke per hektar

och år. Begreppet skogligt impediment inkluderar improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.

Figur 3.2 Schematisk beskrivning av de skogsrelaterade ägoslagen



Av den totala arealen skogsmark i Sverige är cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark. Den resterande delen, cirka 4,6 miljoner hektar, består av improduktiv skogsmark. Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen.

Den svenska skogen, utom de sydligaste delarna, ingår i ett barrskogsbälte som sträcker sig runt norra halvklotet. Dessa skogar är präglade av den sena nedisningen och hög brandfrekvens, där branden får anses vara den ekologiskt viktigaste naturliga störningen. Nästan all svensk skog är påverkad av brand och ofta har branden återkommit flera gånger per århundrade. Det gör att många skogslevande arter är beroende av de miljöer som skapas av storskaliga störningar som till exempel skogsbrand.

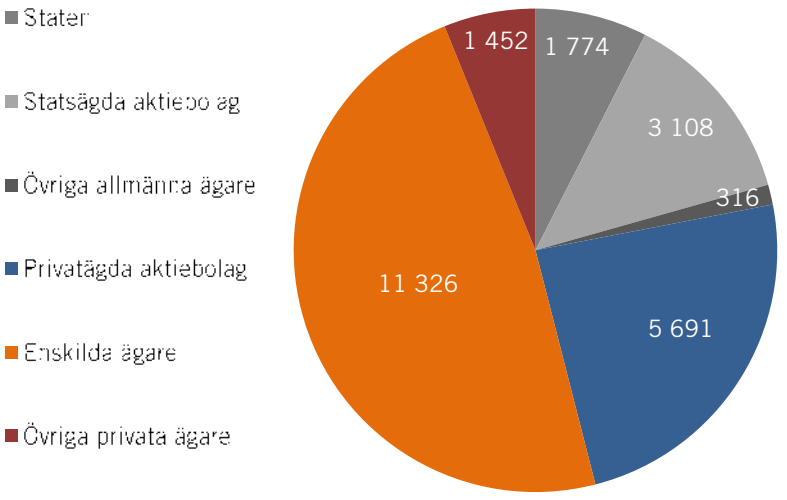
3.2 Ägarstruktur

Skogen i Sverige ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av skogen. Staten genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket,

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, äger 7 procent och de sista 2 procenten ägas av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting.

Figur 3.3 Ägarstruktur 2018

Produktiv skogsmark, 1000 hektar



Källa: Skatteverket, fastighetstaxeringsregistret – bearbetat av Skogsstyrelsen.

De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer, 38 procent kvinnor, 60 procent män och 2 procent utan uppgift om kön. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter varav 67 procent är närboägda, 26 procent utboägda och 7 procent delvis utboägda. Med utboägd avses en fastighet där ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns och med en närboägd fastighet avses en sådan där ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. De sista 10 åren har antalet skogsägare minskat med 1 616 skogsägare per år. Även antalet skogsfastigheter minskar genom sammanläggningar.

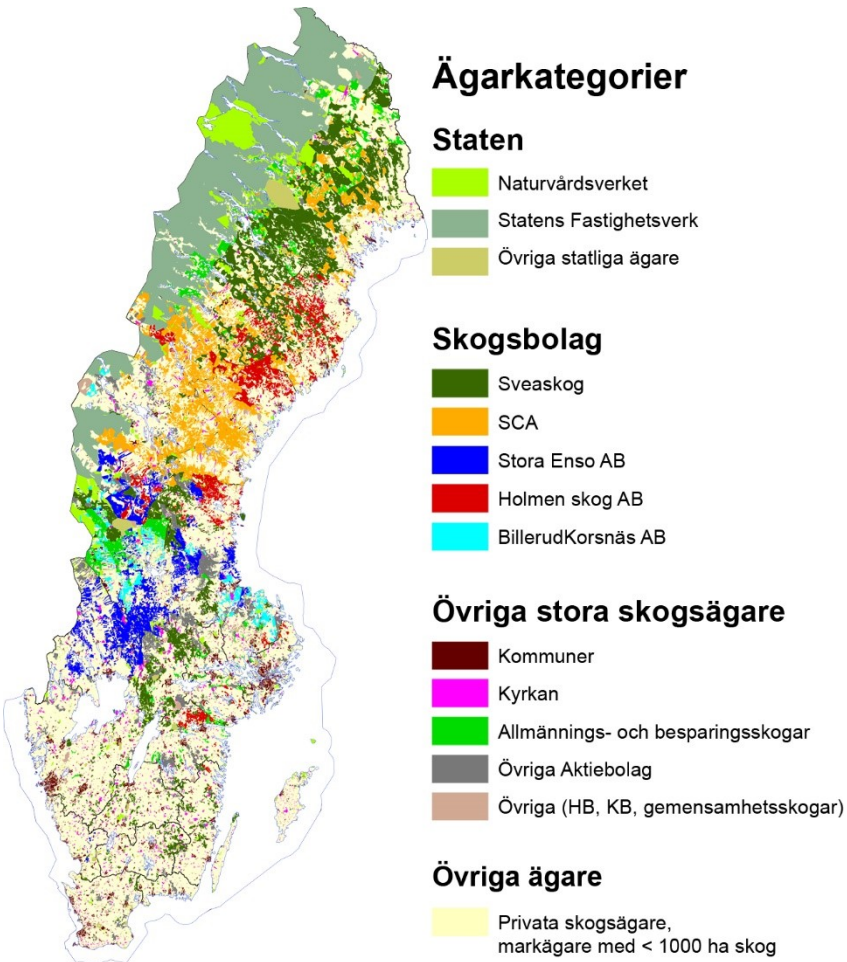
Män deklarerade 2019 i genomsnitt ett innehav på 40,4 hektar produktiv skogsmark medan kvinnors fastigheter i genomsnitt består av 25,4 hektar produktiv skogsmark. Medianen, som kan vara ett bättre beskrivande mått i en skev fördelning, är 14 hektar för män

och 9 hektar för kvinnor. Medelåldern för samtliga skogsägare var 2019 knappt 62 år.[2]

Antal utländska skogsägare (fysiska personer)år 2017 var 7 290 ägare. Störst antal utländska skogsägare kommer från Danmark med 2 203 ägare följt av Norge med 1 993 ägare.[3]

Figur 3.4 Markägarkarta

Markägare med mer än 1000 ha skog (januari 2020)



© 2020 Naturvårdsverket och Lantmäteriet. Databearbetning och karta Metria AB.

[2] www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/stor-skillnad-i-mans-och-kvinnors- skogsagande/.
[3] Skogsstyrelsen Rapport 2018/12. *Statistik om skogsägande 2017*.

3.3 Kunskap om skogstillståndet

Sverige har en lång tradition av att inventera skogen och att göra konsekvensanalyser av olika sätt att sköta och bruka skogen. Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, är ansvarig myndighet för officiell statistik inom statistikområdet Skogarnas tillstånd och förändring.[4] För att uppfylla det ansvaret bedriver SLU *Riksskogstaxeringen* inom Institutionen för skoglig resurshushållning vid SLU i Umeå. Riksskogstaxeringen påbörjades 1923 i syfte att utgöra ett underlag för utformning och uppföljning av landets skogspolitik. Riksskogstaxeringen baseras på årlig stickprovsinventering av cirka 11 000 provytor. Resultatet av stickproverna speglar således hur det ser ut i den svenska skogen i stort. Data avser bland annat arealförhållanden, virkesförråd, trädbiomassa, årlig tillväxt, vegetationsförhållanden, bärproduktion, död ved och skogsskador.

Sedan 1960-talet har dessutom nationella skogliga konsekvensanalyser, SKA, genomförts av Skogsstyrelsen med ungefär 5–10 års intervall. Dessa analyser visar på konsekvenser av olika skogsskötselscenarier och är underlag för beslut som rör skogarnas nyttjande och skötsel samt skogsindustrins utveckling. Inom ramen för konsekvensanalyserna beräknar Skogsstyrelsen rundvirkes- och skogsbränslebalansen. Resultaten av SKA utgör därför viktiga strategiska beslutsunderlag, inte minst för att bedöma framtida möjlig avverkning, påverkan på miljötillståndet och klimateffekter med utgångspunkt från de olika scenarierna.

Den senaste SKA redovisades av Skogsstyrelsen 2015.[5] I den analyseras sex olika nationella scenarier om hur skogen kan utvecklas de kommande 100 åren. Ett scenario, som kallas *Dagens skogsbruk*, avser att visa på utvecklingen om skogen används och sköts som den sköts i dag. Scenariot utgick från den aktuella situationen utan några tillägg för utökning av areal skyddad skog eller skog som på annat sätt undantagits från skogsbruk. De andra fem scenarierna avser att visa på vilken utveckling som sker givet att en eller flera förutsättningar förändrats i relation till scenariot Dagens skogsbruk. Det är viktigt att poängtera att det som redovisas är scenarier och inte prognoser.

[4] 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, samt bilaga till förordningen.
[5] Skogsstyrelsen, *Skogliga konsekvensanalyser 2015 – SKA 15*, rapport 10/2015.

De olika scenarierna ger olika resultat, men samtliga visar på att tillväxten ökar successivt på all produktiv skogsmark under de 100 år som beräkningarna avser, framför allt på grund av ett allt varmare klimat. Eventuella negativa effekter för tillväxten till följd av klimatförändringen, som fler stormar, mer torka eller nya skadeinsekter, har dock inte räknats in i scenarierna.

Mellan 1980 och 2015 ökade tillväxten i genomsnitt med 0,6 procent per år.[6] Skogsskötsel och förbättrat plantmaterial är viktiga anledningar till tillväxtökningen. En viss andel av tillväxten beror även på klimatförändringen, men det är svårt att avgöra hur stor den påverkan är.

3.4 Skogens skötsel

Skogen har under historien alltid spelat en viktig roll för människor, även om betydelsen av de olika nyttigheter som skogen erbjudit har varierat över tid och olika geografiska områden. Praktiskt taget all mark i Sverige bär spår av mänsklig påverkan vilket innebär att vi, med några få undantag, inte har några renodlade urskogar som helt saknar spår av mänsklig aktivitet. Sveriges skogar är därmed generellt seminaturala, halvnaturliga, där många ekologiska processer även i de brukade skogarna väsentligt fungerar naturligt.[7]

En beskrivning av skogsskötsel utgår från olika nivåer: åtgärder, metoder och system. Plantering, röjning och gallring är exempel på *skogsskötselåtgärder*. Föryngring under skärm och luckhuggning är exempel på *skogsskötselmetoder*. Trakthyggesbruk eller blädning utgör *skogsskötselsystem*. Det finns i princip två system för att sköta skog uthålligt: trakthyggesbruk och blädning. Blädning är en klassisk hyggesfri metod men det finns även hyggesfria metoder inom skogsskötselsystemet trakthyggesbruk.[8]

[6] SLU, *Skogsdata 2019*.
[7] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019/24.
[8] SLU, Hannerz, M., m.fl., *Hyggesfritt skogsbruk. Erfarenheter från Sverige och Finland.* Future Forests Rapportserie 2017:1, figur 8.

3.4.1 Trakthyggesbruk

Trakthyggesbruk är ett skogsskötselsystem som används i likåldriga och enskiktade bestånd där merparten av träden är lika stora. Inom trakthyggesbruk, som är det absolut vanligaste skötselsystemet i Sverige, genomförs en stor mängd skötselåtgärder under en omloppstid i syfte att främja skogens utveckling.

Föryngringsfas

Under föryngringsfasen etableras ny skog genom plantering, sådd eller naturlig föryngring. Åtgärderna föregås oftast även av markberedning för att underlätta de nya plantornas etablering. Under 2017 genomfördes maskinell markberedning på cirka 150 000 hektar, vilket motsvarar cirka 80 procent av föryngringsarealen. Plantering är den vanligaste föryngringsmetoden och genomfördes, enligt Skogsstyrelsens senaste återväxtuppföljning för 2019, på cirka 170 000 hektar, eller 84 procent av föryngringsarealen. Naturlig föryngring användes som föryngringsmetod på 11 procent och sådd på 3 procent av föryngringsarealen. På 2 procent av föryngringsarealen vidtogs inga föryngringsåtgärder. Oavsett vilken föryngringsmetod som väljs förekommer normalt en stor del självföryngring av både barr och lövträd i bestånden.

Genom ståndortsanpassning i skogsbruket anpassas föryngringsåtgärderna till förhållandena på ståndorten, det vill säga den specifika plats där föryngringen sker. Ståndortsanpassad skogsodling innebär att föryngringsmetod och trädslag väljs efter den plats där träden kommer att växa så att plantorna erbjuds bästa möjliga förhållanden för sin etablering och utveckling samtidigt som den uthålliga produktionsförmågan inte äventyras. På grund av risken för skador av betande hjortdjur, främst älg, planteras ofta gran på marker mer lämpade för tall. Det sker särskilt i södra Sverige. När föryngring inte sker med det för marken optimala trädslaget ökar risken för skador av till exempel, granbarkborre eller torka.

Ungskogsfas

Under ungskogsfasen är röjning den huvudsakliga skötselåtgärden. Under 2015–2017 genomfördes röjning årligen i medeltal på cirka 420 000 hektar. Röjning genomförs primärt för att skapa önskad trädslagssammansättning i det uppväxande beståndet och främja tillväxten på de kvarvarande stammarna. Om röjning genomförs i syfte att ta tillvara de bortröjda stammarna som energisortiment genomförs röjningen ofta något senare för att uttaget ska ge ekonomisk vinst.

Gallringsfas

Under gallringsfasen är det gallring som är den huvudsakliga skötselåtgärden och den genomförs normalt mellan en till tre gånger per omloppstid. Syftet med gallring är att främja tillväxten för de kvarvarande stammarna, men till skillnad från röjning tas virket tillvara och används främst som råvara i massaproduktion eller som klentimmer i sågverken. I medeltal gallrades i genomsnitt 313 000 hektar per år under perioden 2015–2017.

Föryngringsavverkning

Föryngringsavverkningsfasen är den sista fasen under en omloppstid vid trakthyggesbruk. Då genomförs en avverkning där nästan alla träd i beståndet tas ner samtidigt. I Sverige lämnas dock enstaka eller grupper av träd som miljöhänsyn. Om naturlig föryngring ska tillämpas som föryngringsmetod lämnas en skärm med fröträd kvar på avverkningsytan, oftast av tall. Är skärmen relativt tät glesas den ut en eller två gånger varefter de återstående skärmträden tas ner, om de inte lämnas som miljöhänsyn. Normalt har då ett nytt skogsbestånd etablerats.

Efter en föryngringsavverkning på fuktig mark görs ibland en skyddsdikning för att tillfällig sänka den höjda grundvattennivå som kan finnas efter avverkningen. Detta görs för att planterade barrträdsplantor ska överleva. Skyddsdikning är en tillfällig åtgärd och dikena ska lämnas för att växa igen.

Under perioden 2015–2017 föryngringsavverkades i medeltal 187 000 hektar per år, vilket motsvarar cirka 0,8 procent av den produktiva skogsmarksarealen i Sverige.

3.4.2 Hyggesfria metoder

Andra brukningsmetoder, som med ett samlingsnamn ofta kan kallas hyggesfria skogsbruksmetoder, förekommer i liten men ökande omfattning i Sverige. Det finns flera olika metoder som kan utgöra hyggesfria skogsskötselsystem. Gemensamt för de hyggesfria metoderna är att marken inte lämnas kal i någon fas.

Motiven till att använda hyggesfritt skogsbruk varierar men kan vara att värna och utveckla sociala värden, naturvärden eller kulturvärden. I tätortsnära skogar kan hyggesfritt skogsbruk vara ett alternativ för att värna rekreationsvärden. Om motiven till att använda hyggesfria metoder är att värna arter som är beroende av skoglig kontinuitet och miljöer där det finns strukturer som gamla träd, skugga, fuktighet och död ved av olika nedbrytningsgrader är blädning och liknande metoder där enskilda träd plockhuggs att föredra.

Jämfört med trakthyggesbruk är hyggesfria metoder normalt mer positiva för naturvärden knutna till skuggiga och fuktiga miljöer och skoglig kontinuitet. Samtidigt kan hyggesfria metoder vara negativa för naturvärden knutna till solexponerade träd och solexponerad död ved. Hyggesfria metoder med ett begränsat kontinuerligt uttag av träd gynnar ofta skuggföredragande trädslag som gran och vissa ädla lövträd medan ljusälskande trädslag som tall, björk, asp och ek missgynnas. Vad gäller vissa viktiga strukturer för den biologiska mångfalden som gamla träd och grov död ved är förekomsten av dessa i ett skogsbestånd relativt oberoende av brukningsmetod. Mängden gamla träd och grov död ved i ett skogsbestånd är beroende av hur många sådana som lämnas vid brukandet oavsett brukningsmetod. Då trakthyggesbruk är den kraftigt dominerande skogsbruksmetoden i Sverige kan en större användning av hyggesfria metoder vara positivt för vissa naturvärden och vissa skogstyper om de hyggesfria metoderna utförs på ett för naturvärdena gynnsamt sätt.

I vissa fall kan det vara en kombination av värden som gör att ett hyggesfritt alternativ väljs. Ofta innebär hyggesfria metoder dock att det ekonomiska motivet får stå tillbaka. Risken för körskador kan öka eftersom åtgärder vidtas fler gånger per omloppstid i varje bestånd. I vissa fall kan det även finnas produktionsmässiga fördelar med hyggesfritt skogsbruk.

Blädning

Blädningsbruk är en hyggesfri metod för fullskiktade bestånd, det vill säga med träd i alla åldrar och höjdklasser, men mest i de lägre höjdklasserna. Eftersom en blädningsskog hela tiden är trädbevuxen är det en metod som främst är lämplig för skuggfördragande trädslag (sekundärträdslag) som till exempel gran. Vid blädning avverkas enskilda träd i intervaller på tio till tjugo år.

Avverkningen syftar till att ge ett ekonomiskt utbyte samtidigt som de kvarvarande träden ska kunna utvecklas. De återkommande huggningarna kräver att skördade träd hela tiden ersätts med ny inväxning underifrån – små träd som får chans att växa upp och bli nya gagnvirkesträd. För att trygga inväxningen krävs därför ett förråd av små träd. Det förutsätter ett kontinuerligt tillskott av naturligt föryngrade plantor och att avverknings- och drivningsåtgärder utförs så att skador på underväxt och plantor minimeras. Det är även viktigt att tillräckligt många stora träd sparas för att säkra frötillgången.

Vid blädning eftersträvas att skogen ska fortsätta att vara fullskiktad, vilket innebär att träd i olika storleksklasser behöver tas ut för att behålla en jämn diameterfördelning.

En summering av empiriska försök och teoretiska beräkningar pekar mot att produktionen av stamved även under optimala produktionsförhållanden blir 10–20 procent lägre vid blädningsbruk än vid trakthyggesbruk. Då krävs att åtgärderna är utförda på rätt sätt och i lämpliga bestånd. Skälen till de högre kostnaderna beror framför allt på lägre produktivitet i en blädad skog, högre drivningskostnader och fler åtgärder per omloppstid. Det faktum att vissa skogsvårdsåtgärder, som föryngring och röjning, inte behövs kompenserar i dagsläget inte fullt ut för de högre kostnaderna.[9]

När det gäller trädens upptag av koldioxid är det inte skogsskötselsystemet som har betydelse utan den tillväxtnivå som finns i beståndet. Det långsiktiga upptaget av koldioxid är därför likvärdiga mellan olika system om träden växer lika snabbt. I praktiken är dock tillväxten oftast högre vid trakthyggesbruk, vilket talar för att det ger högre klimatnytta.[10]

[9] Skogsstyrelsen. *Skogsskötselserien nr 11, Blädningsbruk*, s. 44.
[10] SLU, Hannerz, M., m.fl., *Hyggesfritt skogsbruk. Erfarenheter från Sverige och Finland.* Future Forests Rapportserie 2017:1, s. 71.

Överhållen skärm

Skogsbruksmetoden skärmskogsbruk med överhållen skärm är en hyggesfri metod som är lämplig för att föryngra tall eller andra trädslag som kräver ljus för att etableras (pionjärträdslag).

Syftet med metoden kan vara att skapa skiktade tallskogar och det sker genom att det vid en avverkning lämnas ett större antal träd som bidrar till naturlig föryngring. Åtgärden kan kombineras med bränning av fält- och bottenskiktet under skärmen. Metoden är särskilt lämplig i tallbestånd på torr mark som historiskt haft täta brandintervall.

Skillnaden mellan överhållen skärm och en vanlig fröträdsställning vid trakthyggesbruk är att den överhållna skärmen sparas betydligt längre än vid traditionellt skärmskogsbruk och att skärmen hålls tätare än en vanlig fröträdsställning. Dessutom avvecklas skärmen i flera steg under den perioden. Skärmar kan överhållas eller behållas på många sätt. Ett typfall som ur biologisk mångfaldssynpunkt kan vara intressant är äldre tallskog på sediment. En annan variant av metoden överhållen skärm är föryngring av gran under en successivt avvecklande av en granskärm. Denna metod kan till exempel användas i vissa sumpskogar för att möjliggöra granföryngring utan att markvattnet stiger så mycket att gran får svårt att etablera sig.

Luckhuggning

Luckhuggning är en hyggesfri skogsbruksmetod som kan vara lämplig framför allt i granskog och bokskog, som är ljuskänsliga trädslag och etableras bäst i skugga från andra träd. Metoden bygger på att minde luckor tas upp i beståndet så att ny föryngring kan växa upp i dessa luckor genom frön från omgivande träd eller genom plantering. Luckans storlek beror på hur skogen ser ut och hur mycket ljus som behövs, men en luckstorlek på 20–50 meter i diameter är vanligast. Större luckor ger mer självföryngring av ljusälskande trädslag som tall och många lövträd och mindre luckor ger mer föryngring av till exempel gran. Efterhand kan luckorna göras större tills de ”växer ihop”. Skogen närmast luckan glesas ut något. I luckorna kan klena träd och plantor lämnas, tillsammans med enstaka större träd som bedöms som mest stormfasta.

Vid luckhuggning i granskog bör alltid risken för ökad stormfällning beaktas. På mark med tjockt humustäcke kan markberedning behövas i luckorna för att fullgod föryngring ska etableras. Gränsen mellan traditionellt trakthyggesbruk med små hyggen och luckhuggning är svår att dra.

3.4.3 Andra skötselåtgärder

Oavsett vilken skogsbruksmetod som tillämpas finns det ytterligare åtgärder som kan tillämpas.

Gödsling

Efter gallringsfasen kan ett skogsbestånd i traditionellt trakthyggesbruk och ungefär 10 år innan föryngringsavverkning gödslas med kväve för att öka tillväxten. Gödslingen utförs oftast som en engångsgödsling för att bygga upp virkesförrådet inför föryngringsavverkningen. En sådan gödsling är ofta mycket lönsam, men ibland kan det även löna sig att gödsla tidigare under beståndets utveckling.

Miljöeffekterna av gödsling är små så länge gödslingen utförs på ett korrekt sätt, till exempel bör gödsel inte nå vattendrag. Känslig mark- eller svampflora kan påverkas negativt av gödsling varför gödsling bör undvikas i områden med höga naturvärden eller som är viktig renbetesmark. All skog är inte lämplig eller ekonomiskt försvarbar att gödsla. Vissa marker är naturligt så kväverika att träden inte reagerar på gödsling. I andra bestånd blir tillväxtökningen så liten att en gödsling knappast lönar sig.

Askåterföring

En annan skötselåtgärd är askåterföring, som främst sker efter uttag av biobränsle i form av grenar och toppar. Allt uttag av biomassa försurar marken något och innebär att näringsämnen försvinner. Om bortförandet överstiger den naturliga tillförseln minskar utbudet av näringsämnen vilket kan leda till att markens uthålliga produktionsförmåga påverkas negativt.

Aska neutraliserar sura ämnen på ett liknande sätt som kalk. Genom att återföra askan till skogen minskar risken för försurning av mark och vatten. Askan innehåller dessutom det mesta av näringen som fanns i avverkningsresterna från början, dock inte kväve. Därmed kan askan kompensera för bortförandet av näringsämnen. Askåterföring kan ske under hela omloppstiden och spridas i växande skog eller på hyggen.

3.5 Virkesproduktion och ekonomi

Sveriges totala virkesförråd har ökat sedan mitten av 1920-talet, då de första uppgifterna från Riksskogstaxeringen om skogstillståndet, blev tillgängliga. Från mitten av 1920-talet till i dag har det totala virkesförrådet ökat med över 100 procent.

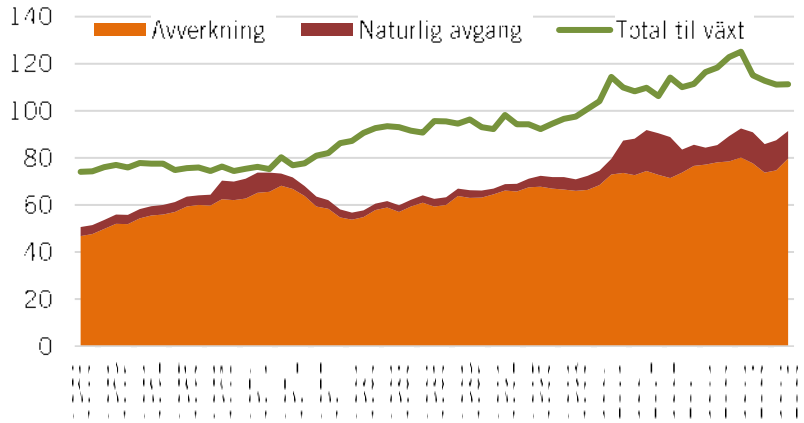
Den årliga tillväxten på produktiv skogsmark i Sverige beräknas år 2015–2019 till drygt 115 miljoner skogskubikmeter (m^3sk) utanför formellt skyddade områden enligt 2018 års gränser.[11] Genom att en betydande andel av tillväxten sker i medelålders skog, som inte kan avverkas, är inte hela den årliga tillväxten tillgänglig för avverkning. Enligt de senaste skogliga konsekvensanalyserna är den beräknade årliga tillväxten på skogsmark som är tillgänglig för avverkning cirka 91 miljoner m^3sk.[12]

Den totala bruttoavverkningen uppgick 2018 till 91,2 miljoner m3sk. Bruttoavverkningen 2019 uppskattas preliminärt till 94,1 miljoner m^3sk vilket innebär en ökning med drygt tre procent. Bruttoavverkningen 2020 prognostiseras till 91 miljoner m^3sk. Avverkningen har, med årliga variationer, ökat stadigt sedan början av 1950-talet då den låg på mellan 40–60 miljoner m^3sk årligen. Under de senaste fem åren har den årliga bruttoavverkningen legat inom intervallet 90–94 miljoner m^3sk.[13]

[11] SLU, *Skogsdata 2020* s. 135.
[12] Skogsstyrelsen, *Skogliga Konsekvensanalyser 2015*, rapport 10-2015.
[13] Skogsstyrelsen, statistiskt meddelande JO0312 SM 2001, *Bruttoavverkning 2018 och preliminär statistik för 2019*.

Figur 3.5 Avverkning och tillväxt

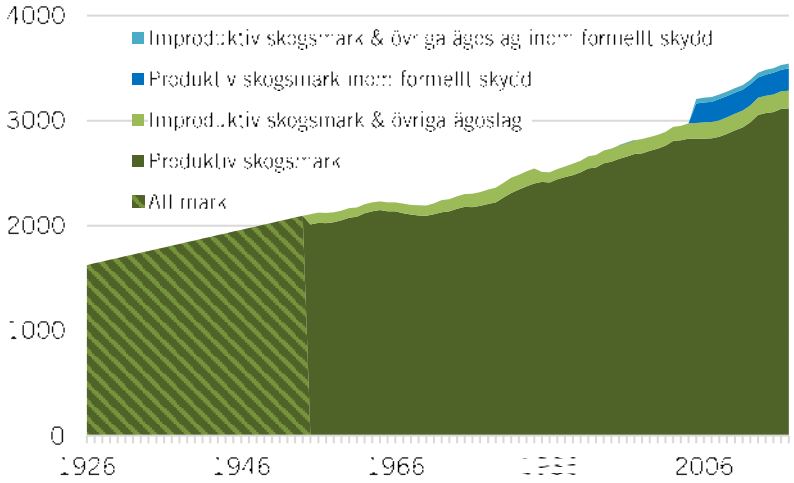
Produktiv skogsmark utanför formellt skydd, miljoner m³sk.



Källa: Riksskogstaxeringen, SLU.
Femårsmedelvärden 1956–2016. Inklusive tillväxt för avverkade träd.

Figur 3.6 Totalt virkesförråd 1923–2017

Virkesförrådets utveckling för levande träd, miljoner m³sk



Källa: Riksskogstaxeringen, SLU, 2020.
Medeltal för perioden 1923–1929 (1926) respektive 1938–1952 (1945) och glidande femårsmedeltal från 1955. Uppgifter för 1927–1944 respektive 1946–1954 framtagna med linjär interpolering.
Anmärkning: Från år 1955 tillämpade Riksskogstaxeringen skogsmarksdefinitionerna och först från och med år 2003 ingår formellt skydd i provytorna.
All mark: Exklusive bebyggd mark och fjällbjörkskog.
Formellt skydd: Formellt skyddade områden enligt 2018 års gränser.

Skogsnäringen sysselsätter i dag cirka 70 000 personer. Om alla underleverantörer räknas med är omkring 120 000 personer sysselsatta i branschen. Arbetstillfällena finns i huvudsak utanför storstadsregionerna. År 2017 var förädlingsvärdet för hela branschen cirka 82,5 miljarder kronor vilket är cirka 11 procent av svensk industris förädlingsvärde.

Av svensk industris totala sysselsättning, export, omsättning och förädlingsvärde svarar skogsindustrin för 9–12 procent. Skogsindustrins investeringsnivå varierar kraftig. Under åren 2015–2019 investerades cirka 66 miljarder kronor i ökad och ny produktionskapacitet inom trävaror, massa och papper vilket är cirka 21–23 procent av svensk industris totala investeringar. De fem åren dessförinnan låg investeringarna cirka 30 procent lägre. För 2020 är prognosen investeringar inom skogsindustrin på 9,57 miljarder kronor.[14]

3.6 Miljövärden och naturvård

Skogen innehåller naturvärden som är viktiga för skogslevande arter, sociala värden som avser människans upplevelsevärden och kulturvärden som är av historiskt och kulturellt intresse. Vissa av dessa värden gynnas genom aktiv skötsel medan andra värden bevaras bäst genom att de lämnas orörda.

I skogar med höga naturvärden finns ofta många gamla, grova träd, många olika trädslag, både barrträd och lövträd, av olika ålder och storlek. Det finns ofta luckor och gläntor i skogen som släpper ned ljus och gott om döda och multnande träd samt träd med håligheter. Ibland finns det spår av brand och det kan vara områden som varit beskogade under mycket lång tid. Vissa skogstyper och andra trädbärande naturtyper med ursprung i det gamla odlingslandskapet har utvecklat sina naturvärden genom mänsklig hävd, såsom bete, slåtter eller hamling (lövtäkt).

Forn- och kulturlämningar är gamla spår efter människors verksamhet. De visar hur människorna levde och brukade landskapet och skogen. Av stor betydelse för kulturmiljövärdena i skogen är det så kallade biologiska kulturarvet[15]. Det biologiska kulturarvet är den

[14] Skogsindustrierna.
[15] Riksantikvarieämbetets definition av biologiskt kulturarv: Det biologiska kulturarvet utgörs av ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats eller gynnats genom människans

del av den biologiska mångfalden som är resultatet av människans aktiva brukande och som därmed berättar något om människan. Det biologiska kulturarvet kan innefatta arters egenskaper exempelvis ängsväxter som börjat blomma tidigare på säsongen på grund av det urval som den återkommande slåttern inneburit. En annan typ är de enskilda träd och buskar som har formats av människan. Exempel är hamlade lövträd eller vidkroniga granar i ett fäbodbete. Mänskligt nyttjande har gynnat vissa arter, antingen genom aktiv inplantering eller genom att livsmiljöer skapats där vissa vilda arter trivs, till exempel förekomster av gullvivor i gamla slåtterängar. Hela naturtyper kan också ha formats eller uppkommit genom tidigare bruk. Exempel på det är ekhagar och fäbodlandskap med betade skogar. Det biologiska kulturarvet kan även innefatta hela landskap, till exempelvis det av renskötsel präglade fjällandskapet.

Skogens sociala värden är de värden som skapas av människans upplevelser av skogen. Dessa värden rör skogens betydelse för hälsa, välbefinnande och en god livsmiljö, fritidsupplevelser, friluftsliv och turism, upplevelsevärden och sociala naturkvalitéer, estetiska värden, pedagogik och kunskap om skog och miljö, lek, samvaro och sociala relationer, intellektuell och andlig inspiration, identitet och kulturarv.[16] Skogens sociala värden är särskilt viktiga i tätortsnära skogar eller annan skog som är attraktiv eller lättillgänglig för människor.

Nästan all svensk skog var ursprungligen påverkad av naturliga störningar som brand, storm eller översvämning. Människan har hämtat ved och byggnadsmaterial och haft betesdjur i skogen i tusentals år vilket resulterat i en stor variation av betespräglade miljöer, allt från svagt betespräglade skogar till helt öppna trädlösa betesmarker. Människan har även bränt och röjt stora arealer skog som omvandlats till slåtter- och åkermark. Många skogslevande arter är beroende av de miljöer som skapats av sådana naturliga störningar eller mänsklig hävd.

Skogslevande arter kan vara allt från arter som kräver sammanhängande skogar med ett slutet kronskikt under hela livscykeln till arter som utnyttjar solexponerade träd. Många arter rör sig mellan olika biotoper, och för vissa är just gränszonen mellan skog och odlingslandskap den viktigaste biotopen.

nyttjande av landskapet och vars långsiktiga fortlevnad och utveckling förutsätter eller påverkas positivt av brukande och skötsel.

[16] Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden*, meddelande 9-2013, s. 6.

Skogen har under de senaste århundradena i stora delar av landet påverkats kraftigt av verksamheter som kolning, tjärbränning och virkesuttag. Ett omfattande virkesuttag gjordes när sågverksutbyggnaden tog fart, och skedde i form av så kallade dimensionshuggningar där de äldsta träden avverkades och övriga träd lämnades kvar. I jordbruksbygder och kring gruvor och järnbruk var skogen i början av 1800-talet kraftigt påverkad av bete och avverkning, men i obebyggda trakter var skogarna långt mindre påverkade av mänskliga aktiviteter, särskilt i nordvästra Sverige. På 1950-talet slog kalhyggesbruket igenom och blev den helt dominerande avverkningsmetoden. Alla träd avverkades på samma gång och föryngring skedde sedan genom plantering, sådd eller självföryngring, vilket skapade skogar med träd av samma ålder. Flerhundraåriga träd och grov död ved som utgör viktiga livsmiljöer för många arter, saknades i stort sett i de nya skogar som uppstod. Sedan 1990-talet har miljöhänsyn varit en naturlig del av skogsbruket och de uppväxande skogarna har sedan dess fått ett större inslag av gamla träd, död ved och lövträd jämfört med de som föryngrades decennierna innan.

3.6.1 Biologisk mångfald

Biologisk mångfald definieras på följande sätt i Konventionen om biologisk mångfald (CBD).

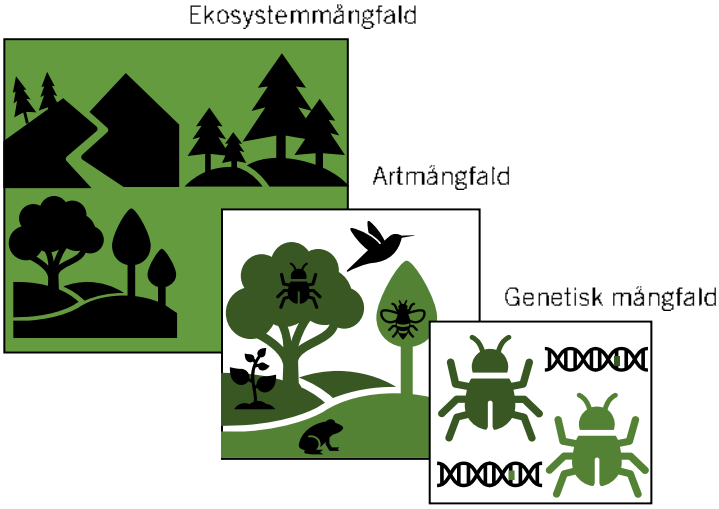
> Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.

Biologisk mångfald omfattar således den genetiska variationsrikedomen bland individer eller populationer inom en art, den variationsrikedom av arter som finns inom ett ekosystem eller område och den variationsrikedom av ekosystem som finns inom ett större landskap, se figur 3.7.

Intakta landskap med en mångfald av ekosystem där de naturliga processerna får råda är de globalt sett mest ovanliga. Biologisk mångfald kan mätas över olika geografiska skalor: hela vår planet, ett land, ett landskap, ett skogsparti eller något annat avgränsat område.

Figur 3.7 Biologisk mångfald

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse.



Det skogslandskap i Sverige som har den i särklass bäst bevarade ursprungliga ekosystemmångfalden är de stora sammanhängande naturskogarna ovanför och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, något som inte på samma sätt är möjligt i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

3.6.2 Ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är alla produkter och tjänster som naturens ekosystem ger människan och som bidrar till vår välfärd och livskvalitet. Pollinering, naturlig vattenreglering och naturupplevelser är några exempel.

Ekosystemtjänster indelas ofta i fyra grupper:

- Försörjande: till exempel bär, svamp, viltkött, dricksvatten, trävirke, bioenergi.
- Reglerande: till exempel luftrening, pollinering, klimatreglering.

- Kulturella: till exempel friluftsliv, hälsa, natur- och kulturarv och turism.
- Stödjande: för att övriga tjänster ska fungera, till exempel fotosyntes och bildning av jordmån.

3.6.3 Rödlistade och hotade arter

Den så kallade rödlistan är en objektiv redovisning av tillståndet för Sveriges flora och fauna och följer den internationella naturvårdsunionens (IUCN) kriteriesystem för att kategorisera arter efter deras utdöenderisker. Rödlista 2020 är framtagen av SLU Artdatabanken och bedömningarna utförs av Artdatabanken tillsammans med över hundra av landets främsta artexperter. I kategoriseringen ingår inga värderingar av hur angeläget det är att bevara eller göra insatser för en viss art, utan bedömningarna syftar strikt till att kvantifiera utdöenderisken.[17]

Rödlistans kriterier fokuserar på förändringar som sker just nu, förväntas ske inom den närmaste framtiden eller som skett under de senaste 10–20 åren, för långlivade organismer upp till 100 år. Rödlistan fångar inte upp mindre eller långsamma förändringar som skett under längre tid, såvida de inte resulterat i att populationerna blivit små och kraftigt fragmenterade. Bedömning av rödlistestatus görs bara för arter som invandrat naturligt i Sverige eller kommit hit med hjälp av människan och sedan naturaliserats före år 1800. Både vanliga och ovanliga arter som minskar kan vara rödlistade.

Rödlista 2020 är den femte samlade rödlistan för Sveriges djur, svampar och växter. Den första publicerades år 2000. Sverige har sedan dess reviderat och publicerat en rödlista vart femte år. På SLU Artdatabankens webbplats finns en dokumentationstext för varje art som förklarar varför arten är rödlistad.

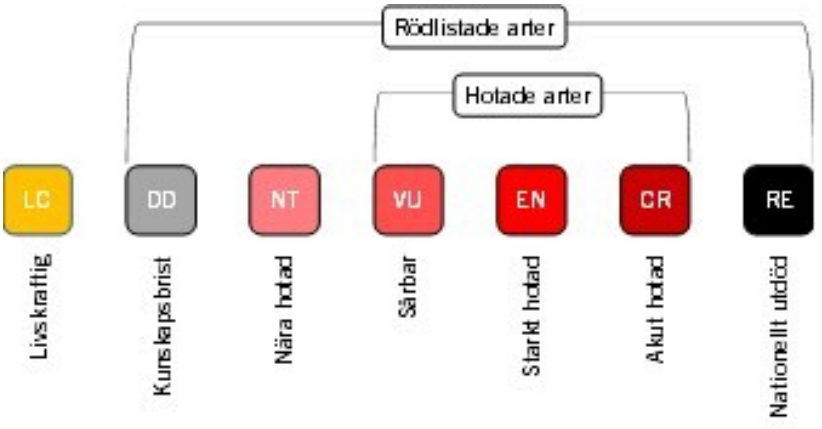
De arter som uppfyller kriterierna för Nationellt utdöd, Akut hotad, Starkt hotad, Sårbar, Nära hotad, eller Kunskapsbrist benämns *rödlistade*, se figur 3.8.

De rödlistade arter som kategoriseras som Akut hotad, Starkt hotad eller Sårbar benämns dessutom som *hotade*. Arter som bedömts enligt rödlistningskriterierna men som inte uppfyller något av kriterierna kategoriseras som Livskraftig.

[17] SLU Artdatabanken. *Rödlistade arter i Sverige 2020*, s. 4.

Figur 3.8 Rödlistans systematik

Kriterier för rödlistade respektive hotade arter



Källa: Artdatabanken 2020.
Förkortningarna avser de internationella benämningarna för kategorierna: Regionally Extinct (RE), Critically Endangered (CR), Endangered (EN), Vulnerable (VU), Near Threatened (NT), Data Deficient (DD) och Least Concern (LC).

Hotade arter i skogen

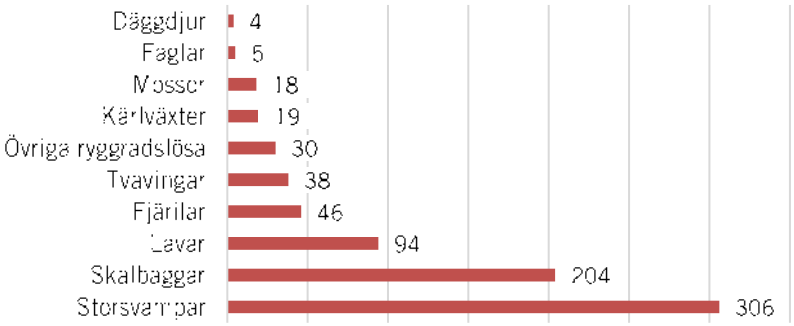
Rödlista 2020 visar att skog är en viktig livsmiljö för 2 050 av de rödlistade arterna. Av dessa är 999 hotade. SLU Artdatabanken bedömer att avverkning har *stor negativ påverkan* på 764 och viss negativ påverkan på 211 hotade arter, en mindre del av dessa hör hemma i landskapstyper utanför skogen, till exempel hagmarker och parker.[18]

De hotade arter som avverkning bedöms ha stor negativ påverkan på är spridda över hela landet och är i störst utsträckning knutna till ädellövskog och barrskog. De trädslag som hyser flest av dessa hotade arter är gran och ek. Cirka två tredjedelar av de hotade arter som avverkning bedöms ha stor negativ påverkan på är knutna till död eller levande ved. Levande ved är i denna indelning sådan ved som är påverkad av exempelvis vedsvampar eller skalbaggar men där trädet fortfarande lever. De flesta hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan är svampar och insekter.

[18] Utdrag ur rödlista 2020 från Artfaktadatabasen, 2020-05-11.

Figur 3.9 Hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan

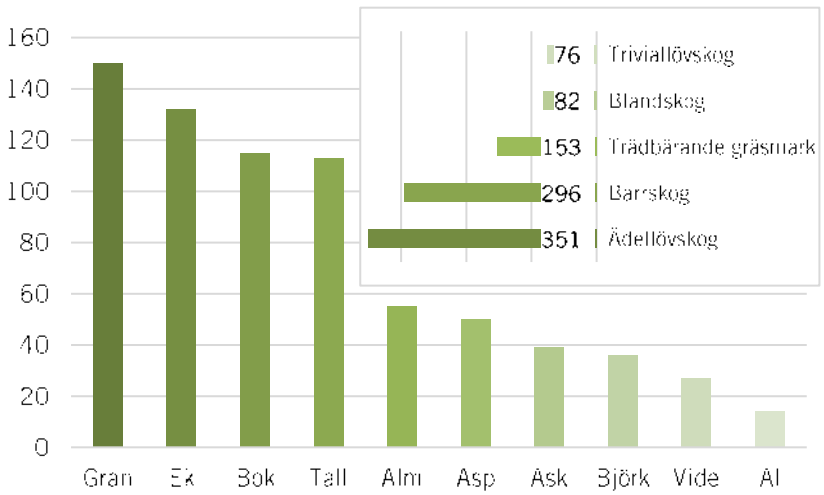
Antal hotade arter indelade efter organismgrupp



Källa: Artdatabanken 2020.

Figur 3.10 Hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan

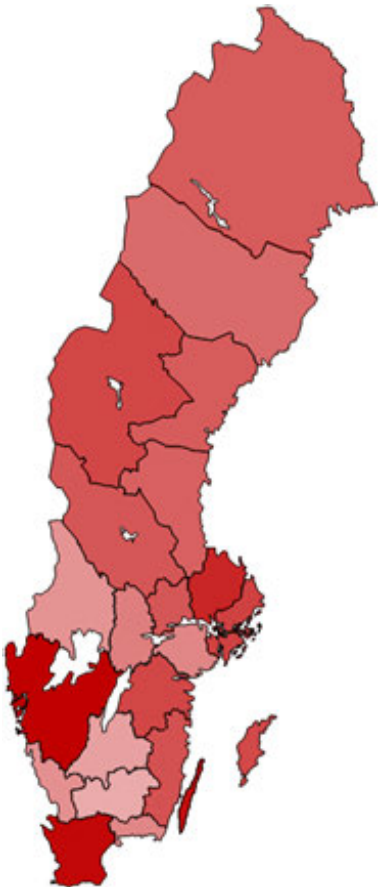
Antal hotade arter knutna till visst trädslag samt viss skogstyp



Källa: Artdatabanken 2020.
De 764 hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan fördelade på de trädslag som bedöms viktiga för arten. I det mindre infällda diagrammet redovisas den skogstyp som bedöms viktig för de 764 hotade arterna. En viss art kan vara knuten till en, flera eller inget specifikt trädslag eller skogstyp.

Tabell 3.1 Hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan

Geografisk fördelning av hotade arter



Län	Antal arter
Norrbotten	195
Västerbotten	176
Jämtland	219
Västernorrland	193
Gävleborg	189
Dalarna	200
Uppsala	257
Värmland	128
Västmanland	201
Stockholm	223
Örebro	150
Södermanland	143
Östergötland	217
Jönköping	113
Västra Götaland	303
Gotland	215
Kronoberg	101
Kalmar (fastland)	208
Kalmar (Öland)	239
Halland	131
Blekinge	143
Skåne	293

Källa: Artdatabanken 2020.
De 764 hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan fördelade geografisk över Sverige. En art kan förekomma i flera län. Färgintensitet i kartan motsvarar antalet hotade arter per län.

3.6.4 Areal gammal skog och mängd död ved

Skogsbrukets naturvårdsarbete har utvecklats positivt ur många aspekter sedan den nya skogspolitiken infördes i början på 1990-talet. Trots det finns fortfarande många hotade skogslevande arter och antalet hotade arter minskar inte och situationen för dessa ser följaktligen inte ut att bli märkbart bättre. Det kan bero på att naturvårds-

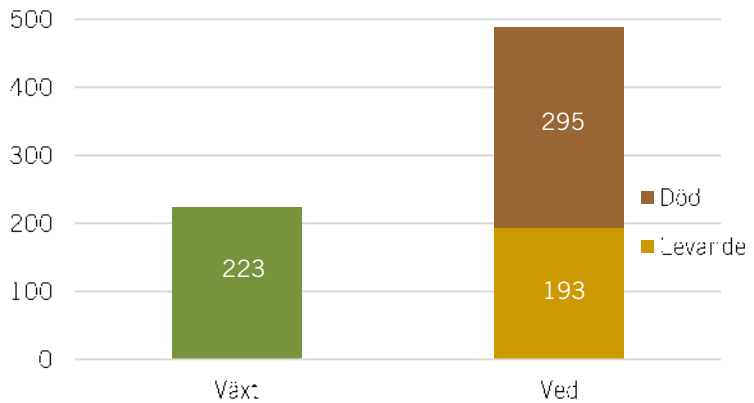
åtgärder som görs i skogen i många fall tar lång tid för att få full effekt. Som exempel tar det lång tid för hundraåriga träd som lämnas som miljöhänsyn att bli riktigt gamla och värdefulla för den biologiska mångfalden. Tiden som gått sedan den nya skogspolitiken infördes utgör endast en kort tid i en skogs livscykel.

Att statusen för de hotade skogslevande arterna inte förbättras kan också bero på att de åtgärder som gjorts inte är tillräckliga för dessa arter. Det kan vara så att mängden gamla träd och död ved var på så låga nivåer att trots att ökningarna procentuellt sett varit stora är de inte tillräckliga för att ge livskraftiga populationer av vissa hotade arter.

Död ved är, som nämnts ovan, av stor betydelse för många hotade skogslevande arter. Cirka två tredjedelar av de hotade arter som avverkning bedöms ha stor negativ påverkan på är knutna till död eller levande ved. Vi ska här, för att bättre förstå betydelsen av skogsbrukets utveckling för den biologiska mångfalden, fördjupa oss i situationen för den biologiska mångfalden knuten till död ved.

Figur 3.11 Hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan

Indelade efter vilket substrat som bedömts viktigt för arten



Källa: Artdatabanken 2020.
De substrat som bedömts viktiga för de 764 hotade arter där avverkning bedöms ha stor negativ påverkan. En viss art kan vara knuten till en, flera eller inget särskilt substrat.

Arter och den döda vedens kvalitet

Antalet arter som lever i död ved beräknas vara mellan 6 000 och 7 000 i Sverige.[19] Olika arter är knutna till död ved från olika trädslag till följd av vedens kemi och struktur. Drygt 60 procent av de vedlevande arterna uppträder enbart på lövträd, 25 procent på barrträd och resten är så kallade generalister som uppträder på både löv- och barrträd.[20]

Olika arter föredrar även olika dimensioner av död ved, allt från pinnar till grova träd. Studier visar att en större artrikedom återfinns på grov död ved, i synnerhet återfinns här hotade eller ovanliga arter.[21]

Olika arter föredrar även olika nedbrytningsgrad av död ved, allt från nydöd hård ved till mjuk, nästan nedbruten ved. I brukad skog är sena nedbrytningsstadier underrepresenterade jämfört med i naturskog. Det beror bland annat på att de sena nedbrytningsstadierna påverkas mer av skador i samband med gallring och slutavverkning.[22]

Generalister och lättspridda arter klarar sig i allmänhet bra, medan arter som är mer specialiserade på en viss typ av död ved och/eller är mer svårspridda har svårare att klara sig. De flesta hotade arter knutna till död ved är denna typ av specialister.

Arter och mängden död ved

I en sammanställning av 40 studier från urskogsartade tall- och granskogar i Sverige, Finland och norra europeiska Ryssland var medelvärdet för död ved 80 m^3 per hektar. I dessa studier varierade mängden död ved från 19 m^3 per hektar upp till 201 m^3 per hektar. Den döda veden i granskogarna utgjorde 18–40 procent av virkesförrådet med ett medeltal på 28 procent. Andelen död ved i tallskogarna varierade från 18–37 procent med ett medeltal på 25 procent av virkesförrådet.[23]

[19] Skogsstyrelsen, *Vedlevande arters krav på substrat – en sammanställning och analys av 3 600 arter*, rapport 7/2004, s. 16.
[20] Naturvårdsverket, *Död ved i levande skogar*, rapport 5413, s. 12.
[21] Grove, S. 2002, *Saproxylic insect ecology and the sustainable management of forests*, Annual Review of Ecology and Systematics. 33, s 4.
[22] Hautala, H., m.fl., *Impacts of retention felling on coarse woody debris (CWD) in mature boreal spruce forests in Finland,* Biodiversity and Conservation 13, 2004, s. 1541–1554.
[23] Siitonen, J., *Forest management, coarse woody debris and saproxylic organisms: Fennoscandian boreal forests as an example*, Ecological Bulletins 49, 2001, s. 12–16.

I en genomgång av 36 studier av tröskelvärden för mängden död ved för insekter i mellaneuropeiska skogar dras slutsatsen att kritiska tröskelvärden för förekomst av många vedinsekter ligger inom intervallet 20–50 m^3 per hektar.[24] Med andra ord kan de inte överleva långsiktigt i skogar med lägre volym död ved per hektar.

I Finland och Ryssland studerades vedlevande skalbaggar i ett antal skogar med olika mängd död ved. Man jämförde naturskogar, överåriga brukade skogar och avverkningsmogna brukade skogar. Resultatet visar på ett starkt positivt samband mellan artantal av vedlevande skalbaggar och mängden död ved. Något liknande samband för ickevedlevande skalbaggar sågs inte.[25]

I en studie i norra Sverige påvisades ett positivt samband mellan antalet lågor[26] per hektar och artantalet vedlevande svampar. Artantalet påverkades också positivt av lågornas diameter och nedbrytningsgrad. Tätheten av lågor i studieområdena varierade från 25 per hektar till 150 per hektar. Artantalet ökade linjärt upp till 75 lågor per hektar, vilket bör motsvara 25–35 m^3 död ved i form av lågor per hektar. Därefter tycks kurvan plana ut. [27]

I en studie av vedsvampar i södra Finland förklarades skillnaderna i artrikedom bäst av variationen och mängden av död ved. Hotade arter var praktiskt taget begränsade till bestånd där mängden död ved översteg 20 m^3 per hektar. Författarna menar att detta utgör ett tröskelvärde och att förekomsten av hotade arter av vedsvampar vid lägre volymer av död ved är osannolik.[28]

I en studie presenterades data över sambandet mellan volymen död ved och förekomst av ett antal hackspettarter i Polen. Det visade sig att den vitryggiga hackspetten bara häckade i områden med i genomsnitt minst 10–20 m^3 död lövved per hektar i ett 100-hektarsområde.[29]

[24] Müller, J., Bütler, R., *A review of habitat thresholds for dead wood: a baseline for management recommendations in European forests*, European Journal of Forest Research 129, 2010, s. 990.
[25] Martikainen P., m.fl., *Species richness of Coleoptera in mature managed and old-growth boreal forests in southern Finland*. Biological Conservation 94, 2000, s. 202.
[26] Lågor är den gängse termen för omkullfallna döda träd.
[27] Bader, P., m.fl., *Wood-inhabiting fungi and substratum decline in selectively logged boreal spruce forests*, Biological Conservation 72, 1995, s. 355–362.
[28] Penttila R., m.fl., *Polypore diversity in managed and old-growth boreal Picea abies forests in southern Finland*, Biological Conservation 117, 2004. s. 271–283.
[29] Angelstam P., m.fl., *Effects of forest structure on the presence of woodpeckers with different specialisation in a landscape history gradient in NE Poland*, Avian Landscape Ecology, 2002, s. 33.

En annan studie visade att om tretåig hackspett ska finnas i ett område, med en sannolikhet på 95 procent, bör mängden stående död ved uppgå till i genomsnitt minst 15 m^3 per hektar inom 100 hektar.[30]

I en rapport från Naturvårdsverket dras bland annat följande slutsatser: Somliga arter är specialiserade och kräver ett rikligt utbud av död ved på 50 m^3 per hektar eller mer. Områden med 20 m^3 död ved per hektar tycks vara bra miljöer för många arter.[31]

Död ved i Sverige enligt riksskogstaxeringen 2020

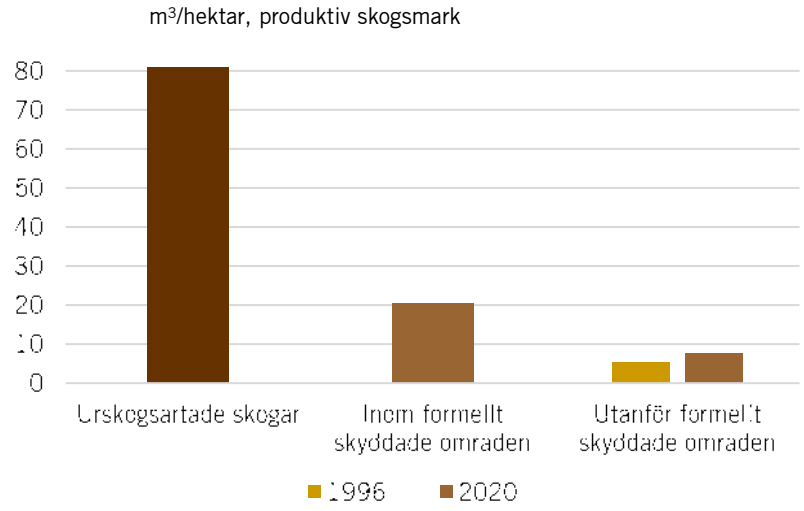
Riksskogstaxeringen samlar in en mängd data för att beskriva och kvantifiera den döda veden. I en temarapport 2020 beskrivs den döda veden över olika geografier, fördelat på trädslag, position och nedbrytningsgrad.[32] Nedanstående text är baserad på utdrag från denna rapport.

När den första inventeringen av död ved utfördes år 1923 var det den döda veden som en resurs som var i fokus, det vill säga den hårda döda ved som var duglig som brännved inventerades. Sedan år 1994 är inventeringen utökad för att inkludera mer nedbruten död ved samt registrering av ytterligare information relaterat till den döda veden. Analyserna visar att mängden hård död ved mer än fördubblats sedan 1926. Vi har i dag 244 miljoner m^3 död ved i Sveriges skogsmark vilket motsvarar 8,9 m^3 per hektar.

Mängden död ved i hela landet på produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden är i dag 8,4 m^3 per hektar. Det kan jämföras med 5,8 m^3 per hektar år 1996, en ökning med 45 procent på drygt 20 år. Mängden död ved per hektar är betydligt större på skogsmark inom formellt skyddade områden. Där uppgår den till 20,4 m^3 per hektar.

[30] Butler R., m.fl., *Dead wood threshold values for the three-toed woodpecker presence in boreal and sub-Alpine forest,* Biological Conservation 119, 2004, s. 315.
[31] Naturvårdsverket, *Död ved i levande skogar*, Rapport 5413, 2005, s. 9.
[32] SLU, Institutionen för skoglig resurshushållning, *Skogsdata 2020*, s. 11–34.

Figur 3.12 Mängd död ved



Mängden död ved på produktiv skogsmark i Sverige utanför formellt skyddade områden 1996 respektive 2020, inom formellt skyddade områden 2020 och genomsnittet i 40 urskogsartade skogar i Sverige, Finland och norra Ryssland.

Ungefär tre fjärdedelar av volymen död ved på skogsmark är mellan 10 och 29 cm i diameter. Drygt hälften av den döda veden på skogsmark i Sverige är hård. Andelen minskar med ökad nedbrytningsgrad. Andelen mycket nedbruten död ved är endast cirka 10 procent. Inom formellt skyddade områden finns det nästan fyra gånger så mycket död ved av klassen mycket nedbruten och även mer grov död ved.

De största mängderna död ved per hektar finns närmast fjällkedjan, i mellersta Norrland, i Stockholms och Uppsala län samt i sydvästra Götaland. Sedan 1990-talet har mängden död ved ökat sett till hela landet. I Norra Norrland ses dock en minskning, främst av mängden mer nedbruten död ved.

Det främsta skälet till den hårda döda vedens kraftiga ökning under senare år är vindfällningar orsakade av kraftiga stormar. Dessutom har skogsbruket sedan 1990-talet vid föryngringsavverkningar av naturvårdsskäl aktivt börjat spara både stående döda och levande träd. Död ved av gran har ökat över tid i hela landet.

Vissa arter gynnas av att det finns höga koncentrationer av död ved inom ett område. Riksskogstaxeringens har utfört en analys med

data från 2015–2019. I analysen har ett tröskelvärde på minst 20 m^3 per hektar nyttjats och den döda veden måste utgöras av objekt med en grovlek på minst 20 cm. Analysen visar att det i dag finns knappt 2 miljoner hektar skogsmark, respektive knappt 1,5 miljoner hektar produktiv skogsmark, som uppfyller dessa kriterier. Det utgör 7 procent av både den produktiva och totala skogsmarksarealen.

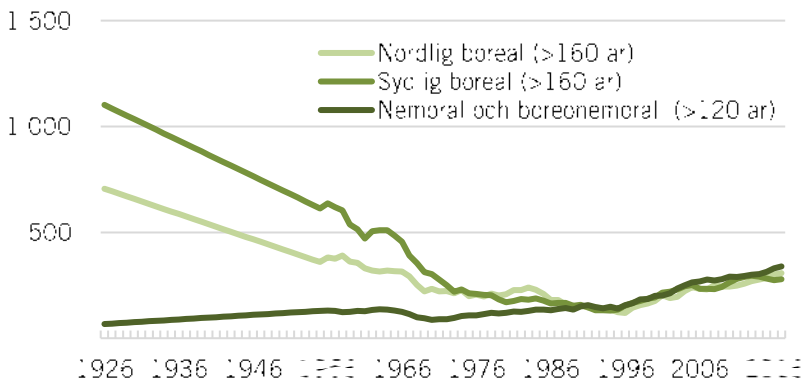
3.6.5 Arealen gammal skog och äldre lövrik skog samt mängden död ved

Skogsbrukets negativa påverkan på hotade arter gäller främst föryngringsavverkning av skogsområden som under lång tid varit kontinuerligt beskogade. Brist på död ved samt igenväxning av tidigare öppnare miljöer är andra viktiga orsaker till populationsminskningar. Dessutom innebär detta att livsmiljöerna för många arter blivit fragmenterade vilket får till följd att arterna får svårt att sprida sig i landskapet.

Utvecklingen sedan den nya skogspolitiken infördes har ur många naturvårdsaspekter varit positiv med ökade arealer gammal skog och äldre lövrik skog samt ökad mängd död ved genom skogsbrukets miljöhänsyn och frivilliga avsättningar.

Figur 3.13 Utveckling av areal gammal skog 1926–2017

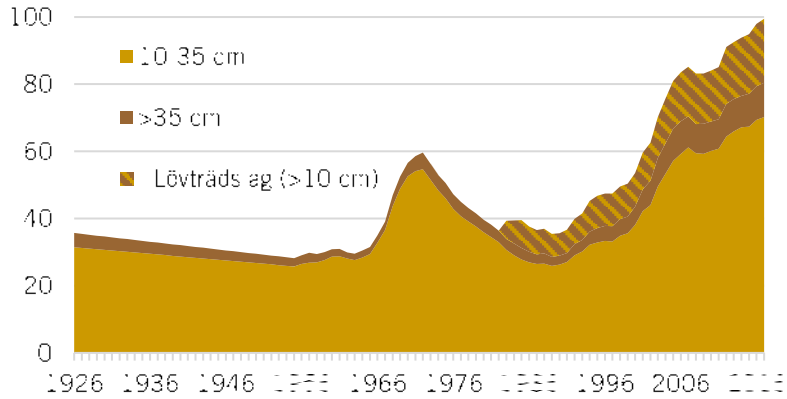
Areal produktiv skogsmark över viss beståndsålder utanför formellt skydd, 1000 hektar



Källa: Riksskogstaxeringen, SLU, 2020.
Hela landet utanför formellt skyddade marker enligt 2018 års gränser. Medeltal för perioden 1923–1929 (1926) och glidande femårsmedeltal från 1955. Åren 1927–1954 är linjärt interpolerade.

Figur 3.14 Volymen hård död ved – utveckling sedan 1923–2017

Volym hård död ved fördelad på diameterklass, alla ägoslag utanför formellt skydd, miljoner m³sk



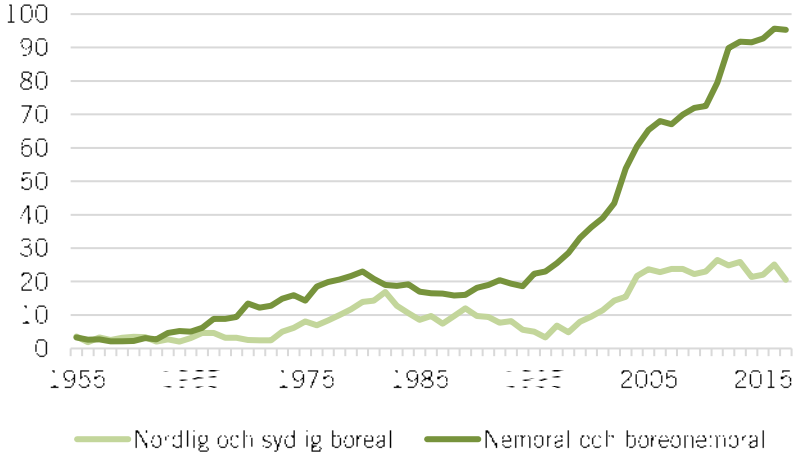
Källa: Riksskogstaxeringen, SLU, 2020.

Hela landet, alla ägoslag exklusive bebyggd mark och fjällbjörkskog, utanför formellt skyddade marker enligt 2018 års gränser. Medeltal för perioden 1923–1929 (1926) och glidande femårsmedeltal från 1955. Åren 1926–1954 är linjärt interpolerade.

Anmärkning: Avser volym hård död ved med en diameter på minst 10 cm samt ”duglig som brännved”. För perioden 1923–1982 är det oklart om lövträd inkluderas eller ej i inventeringen. Lövträd särredovisas därför från 1983 då det är osäkert om ökningen i den kategorin är jämförbar över hela serien.

Figur 3.15 Areal äldre lövskog 1955–2017

Äldre lövskog med förekomst av död ved, produktiv skogsmark utanför formellt skydd, 1 000 hektar



Källa: Riksskogstaxeringen, SLU, 2020.

Utanför formellt skyddade marker enligt 2018 års gränser. Glidande femårsmedeltal. Björk och övriga lövträd ≥ 65 procent av grundytan bedömt på beståndsnivå, hård död ved med diameter ≥ 10 cm och ≥ 5 m³/hektar.

Beståndsålder: Nordlig- och sydlig boreal zon >80 år samt boreonemoral- och nemoral zon >60 år.

3.6.6 Konnektivitet i landskapet

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper. Med ekologisk konnektivitet menas att arter kan förflytta sig mellan områden i ett landskap. Det innebär emellertid inte att områdena behöver vara fysiskt sammankopplade. Om ekologisk kontinuitet ska råda kan däremot avståndet mellan områden av samma skogstyp inte vara längre än att arter knutna till denna skogstyp kan sprida sig mellan dessa områden så att ett genetiskt utbyte kan ske mellan populationerna.

Arter som är specialiserade på olika livsmiljöer, vilket gäller merparten av de hotade arterna, kallas habitatspecialister. För en habitatspecialist är väl förbundna system av den skogstyp, med de egenskaper som just den arten är anpassad till av stor betydelse för bevarandet av en långsiktigt livskraftig population. Exempelvis behöver arter knutna till gamla ihåliga ekar kunna sprida sig mellan just ekmiljöer med gamla ihåliga ekar för att väl förbundna system för dessa arter ska finnas. Dessa miljöer måste också finnas kvar över tid, på så sätt att nya ekar kontinuerligt växer upp och får åldras under sådana betingelser som skapar de förutsättningar som arten är beroende av. Arter som inte har specialiserade krav på sin omgivning, så kallade habitatgeneralister, har lägre behov av väl förbundna system av livsmiljöer för att de ska kunna fortleva.

Vissa strukturer och funktioner finns huvudsakligen i så kallade skogsbiologiska värdekärnor[33]. Arter knutna till en sådan struktur och/eller funktion har då främst möjlighet att fortleva i skogsbiologiska värdekärnor där en struktur och/eller funktion finns som just den arten är knuten till. Sådana habitatspecialiserade arter behöver kunna sprida sig mellan skogliga värdekärnor av den typ och med de strukturer och funktioner arterna behöver för att kunna fortleva i livskraftiga populationer i ett landskap.

[33] I Sverige är begreppet skogsbiologisk värdekärna sedan länge etablerat för att bedöma vad som utgör skogar med stor betydelse för naturvärden/biologisk mångfald. Begreppet används i nuläget bland annat för att identifiera områden med höga naturvärden som bör aktualiseras/prioriteras för formellt skydd. Med skogsbiologisk värdekärna avses ett sammanhängande skogsområde som bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp.

Ekologisk konnektivitet behövs av två anledningar. En lokal population som av någon anledning dör ut i en värdekärna kan inte ersättas av nya individer om det är för långt till närmaste lämpliga livsmiljö. Dessutom behöver populationer ha ett genetiskt utbyte för att vara långsiktigt livskraftiga.

Det är viktigt att observera att arter specialiserade på företeelser som främst förekommer i värdekärnor av en viss skogstyp behöver väl förbundna system av värdekärnor av just denna skogstyp för att kunna spridas mellan områdena. Olika arter har olika förmåga att sprida sig och olika krav på areell omfattning av habitat (olika spridningsbiologi).

För att kunna bedöma om områden är väl förbundna är det även relevant hur ekologiskt funktionella områdena i sig är och hur landskapet mellan dessa områden ser ut. För arters spridningsmöjlighet har det alltså betydelse vilka brukningsformer som används och vilken typ av miljöhänsyn som vidtas utanför områdena. I exemplet ovan kan gamla och unga ekar som lämnas som miljöhänsyn bidra till konnektivitet nu och i framtiden. Detsamma gäller även förvaltningen av ekar på odlingsmark eller i bebyggd miljö.

Den miljöhänsyn som tas vid föryngringsavverkning omfattar både att lämna hänsynsytor och enskilda träd utanför hänsynsytorna. Miljöhänsyn lämnas även i större utsträckning än vad som krävs enligt skogsvårdslagen, som en del av sektorsansvaret för miljön. Om sådan miljöhänsyn som stärker de specifika värdena i ett visst landskap lämnas blir värdet för den biologiska mångfalden högre och konnektiviteten bättre än om miljöhänsyn lämnas utan tankar på landskapets beskaffenhet. I ett landskap där den biologiska mångfalden främst är knuten till exempelvis solexponerade gamla tallar och död tallved så kan en effektiv miljöhänsyn förstärka det landskapet och bidra till ökad konnektivitet genom att gamla tallar lämnas som miljöhänsyn vid avverkning. I ett annat landskap med värdena knutna till fuktiga granlågor i slutna granskogar bör i första hand sådana hänsynsytor lämnas som miljöhänsyn.

En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor[34] i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet. Ovanför den fjällnära gränsen utgjordes 54 procent av skogsmarken av värdekärnor med

[34] Studien använder begreppet High Conservation Value Forests vilket enligt utredningens bedömning av studiens metodik i allt väsentligt överensstämmer med begreppet skogsbiologiska värdekärna såsom det används i utredningen.

funktionell konnektivitet för tre utvalda fågelarter. Nedan den fjällnära gränsen bestod endast 3–8 procent av skogsmarken av värdekärnor med funktionell konnektivitet, det vill säga värdekärnorna var i så väl förbundna system att fågelarterna kunde sprida sig mellan dessa.[35]

3.6.7 Representativitet av skogstyper

För att bevara den biologiska mångfalden i ett skogslandskap behövs ett representativt bevarande och utvecklande av skogsmiljöer som fångar in hela den biologiska mångfald som finns inom detta landskap. Detta bygger på grundläggande kunskap om att olika miljöer hyser olika artsamhällen med särskilda anpassningar och ekologiska interaktioner. Att bevara gamla granskogar bidrar i mycket begränsad omfattning till att bevara biologisk mångfald knuten till gamla ekskogar. För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs således ett bevarande av alla naturtyper. Som nämnts ovan avser bevarande av biologisk mångfald även ett bevarande av mångfald av ekosystem. Det är således viktigt med bevarande av både arter och mångfalden av ekosystem. För att uppnå dessa delar krävs bland annat att bevarande och utveckling av områden sker med ekologiskt representativa system.

3.6.8 Kritiska tröskelvärden för specialiserade arter

Kritiskt tröskelvärde är den minsta mängd livsmiljö som måste finnas för att en specialiserad art långsiktigt ska kunna överleva i ett landskap. För att representativiteten ska anses god nog för att bevara den biologiska mångfalden behöver de kritiska tröskelvärdena uppnås för de olika naturtyperna/skogstyperna. Forskning visar att då mindre än 10–30 procent av den ursprungliga förekomsten av en livsmiljö återstår minskar sannolikheten för långsiktig överlevnad drastiskt.[36]

Den svenska bristanalysen från 1997 uppskattade det långsiktiga behovet av att skydda skog till 20 procent av de i ett ursprungligt till-

[35] Angelstam P., m.fl., *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*, Landscape and Urban Planning 202, 2020.
[36] Angelstam, P., m.fl., *Targets and tools for the maintenance of forest biodiversity*, Ecological Bulletins 51:1-510, 2004.

stånd förekommande arealerna av i dag missgynnade skogstyper, åldersklasser och trädslagsblandningar.[37] Utifrån dessa beräkningar har det antagits en schablonnivå om 20 procent som har varit ledande vid generella antaganden om storlek på livsmiljöer. Det kritiska tröskelvärdet är beräknat utifrån ursprunglig omfattning av livsmiljön. I de fall en skogstyp har omvandlats i stor omfattning till en annan naturtyp behöver därför schablonnivån justeras uppåt. Det är viktigt att förstå att olika arter har olika tröskelvärden för vad som är funktionella landskap just för dem.

3.6.9 Naturvårdande skötsel

De formellt skyddade eller frivilligt avsatta områdenas nytta för den biologiska mångfalden beror på deras kvalitet som livsmiljö för arter med dess genetiska innehåll och för ekosystemmångfalden. Områden avsatta för naturvård bör därför ha sådana kvaliteter i struktur och funktion att de motsvarar den biologiska mångfaldens behov. Många hotade arter är habitatspecialister och knutna till särskilda strukturer och funktioner i en viss skogstyp. Arter knutna till död ved behöver förekomst av död ved för sin överlevnad. Men många vedlevande hotade arter är dessutom beroende av en särskild typ av död ved. Olika arter är knutna till olika trädslag, olika grad av solexponering och olika nedbrytningsgrad på den döda veden. Olika funktioner, såsom översvämning, skogsbete eller skogsbrand ger upphov till olika strukturer och i övrigt olika förutsättningar för den biologiska mångfalden.

Normalt är vissa funktioner av särskilt stor betydelse för en viss skogstyp; naturliga tallskogar formas av regelbundna naturliga skogsbränder och svämskogar av regelbundna översvämningar. De strukturer och funktioner som naturligt hör hemma i en skogstyp är således av stor betydelse för den biologiska mångfalden knuten till denna skogstyp.

Människans tidigare hävd såsom bete eller slåtter och annan påverkan på strukturer och funktioner gör att naturvårdande skötsel ofta är viktig för att en skogstyp ska bibehålla eller utveckla de struk-

[37] Angelstam, P., Andersson, L., *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?* SOU 1997:98, Bilaga 4.

turer och funktioner som behövs för att de specialiserade arterna knutna till den skogstypen långsiktigt ska bevaras.

Många avsatta områden behöver följaktligen någon form av naturvårdande skötsel för att bevara och utveckla sin fulla kvalité som livsmiljö. Det kan röra sig om bete i trädklädda betesmarker, borthuggning av gran i igenväxande lövskogar, återställning av hydrologin i dikade sumpskogar och naturvårdsbränning i brandpräglade skogstyper. Skötselbehovet är stort i både de formellt skyddade områdena och i de frivilliga avsättningarna.[38]

Vissa områden avsatta för naturvård har relativt låga naturvärden i dag. Det kan vara delar med lägre naturvärden inom ett formellt skyddat område som ingått av arronderingsskäl eller en frivillig avsättning på en fastighet där områden med riktigt höga naturvärden saknats. I dessa naturvårdsavsättningar finns en potential att skapa naturvärden genom att exempelvis veteranisera[39] träd eller skapa död ved eller att gynna lövträd genom att avverka yngre gran.

3.7 Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och impediment

Formellt skydd och frivilliga avsättningar av skogsmark har under den senaste tjugoårsperioden ökat kraftigt. Sedan år 2018 finns officiell statistik över hur mycket formellt skyddad och frivilligt avsatt skog som finns, hur mycket skogsägare lämnat som miljöhänsyn och hur mycket improduktiv skog vi har i Sverige.[40] Den statistik som redovisas nedan är uppdaterad av SCB till och med 2019.[41]

Av rapporten framgår att arealen formellt skyddad skog i Sverige är 2 352 700 hektar, varav 1 395 200 hektar är produktiv skogsmark. Det utgör 8,7 procent av landets skogsmark respektive 6,1 procent av landets produktiva skogsmark. Av detta utgör arealen formellt skyddad fjällnära skog 1 448 300 hektar, varav 643 700 hektar är produktiv skogsmark. Formellt skyddad fjällnära skog utgör 56,5 pro-

[38] Se till exempel Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, NV-05341-18 samt Riksrevisionens rapport, *Skyddet av värdefull skog*, RiR 2018:17.
[39] Att avsiktligt skada träd på olika sätt så att de ska uppnå åldersstrukturer, som håligheter och döda grenar och toppar, tidigare för att gynna arter som är beroende av sådana strukturer.
[40] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, Rapport 2019/18 – dnr 2018/4167.
[41] SCB, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*. Statistiskt meddelande MI 41 SM 2002, med referenstidpunkt 2019-12-31.

cent av den fjällnära skogsmarken respektive 52,7 procent av den fjällnära produktiva skogsmarken.

Arealen formellt skyddad skog nedanför fjällnära skog är 904 400 hektar, varav 751 500 hektar är produktiv skogsmark. Det utgör 3,7 procent av skogsmarken nedanför fjällnära gränsen respektive 3,5 procent av den produktiva skogsmarken nedanför fjällnära gränsen.

Arealen produktiv skogsmark som markägare frivilligt avsatt för andra ändamål än skogsbruk uppskattas till 1 254 800 miljoner hektar, vilket utgör 4 procent av landets skogsmark och cirka 5 procent av den produktiva skogsmarken.

I samband med alla skogliga åtgärder, som till exempel röjning, gallring eller annan avverkning, ska enligt skogsvårdslagen hänsyn tas till den biologiska mångfalden, kulturmiljön, friluftslivet och i förekommande fall även rennäringen. Exempel på hänsyn i samband med skogsbruksåtgärder är att begränsa hyggesstorlek, lämna träd av de trädslag som finns naturligt på växtplatsen, buskar, enstaka träd, trädsamlingar och döda träd.

Skogliga impediment större än 0,1 hektar får inte brukas och hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer ska inte skadas. Exempel på hänsynskrävande biotoper kan vara örtrika områden längs vattendrag, kärr och småvatten, strand- och sumpskogar med naturskogskaraktär, vattendrag och myrmarker, naturskogsrester, äldre trädbestånd med påtagligt stor mängd hänglav eller död ved, äldre hassellundar eller äldre skogsbeten. Exempel på värdefulla kulturmiljöer kan vara slåttermyrar, husgrunder, fäbodvallar, röjningsrösen och stenmurar. Skyddszoner med träd och buskar som behövs mot hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, vatten, våtmarker och risbon ska lämnas.

Under åren 2014/15 lämnade enskilda markägare nio procent av den avverkade arealen som sådana hänsynsytor. Motsvarande siffra för övriga markägare var 13,5 procent. Det ger ett genomsnitt på 11 procent för alla typer av markägare. Förutsatt att all den hänsyn som lämnats fortfarande finns kvar visar preliminära siffror att till år 2019 skulle cirka 456 400 hektar ha ackumulerats sedan 1993, vilket utgör 2 procent av Sveriges produktiva skogsmark. Hänsynsytorna överlappar inte formellt skydd eller improduktiv skogsmark. Överlapp mot frivilliga avsättningar kan finnas men har inte utretts fullständigt. Ingen mätning av hänsynsytornas varaktighet är gjord.

Det är därför oklart i vilken utsträckning avverkning och andra åtgärder som upparbetning av stormfällda träd eller uttag av granbarkborreangripna träd har gjorts. Sådana åtgärder kan ha lett till att arealerna med tidigare lämnad miljöhänsyn blivit mindre. Det saknas statistik över hur mycket som står kvar över tid.[42]

Improduktiv skogsmark är skogsmark som i genomsnitt inte kan producera mer än en m^3 virke per hektar och år. Det kan vara trädbevuxna myrar, bergimpediment eller fjällbjörkskog. Den improduktiva skogsmarken omfattar totalt 4,5 miljoner hektar. Stora delar av den improduktiva skogsmarken överlappas av formellt skydd. Improduktiv skogsmark som inte överlappar formellt skydd omfattar 3,2 miljoner hektar, eller drygt 11 procent av Sveriges totala skogsmark. Improduktiv skogsmark får i princip inte avverkas.

Tabell 3.2 Formellt skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark 2019

Arealer utan överlapp, hektar

	Skogsmark totalt		Varav produktiv skogsmark	
	Areal	Andel	Areal	Andel
Formellt skydd	2 352 700	9 %	1 395 200	6 %
Frivilliga avsättningar	1 254 800	4 %	1 254 800	5 %
Hänsynsytor	456 400	2 %	456 400	2 %
Improduktiv skogsmark	3 221 800	11 %		

Källa: SCB Statistiskt meddelande MI 41 SM 2002, 2020, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019.*

[42] SCB, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*. Statistiskt meddelande MI 41 SM 2002, s. 24. Skogsstyrelsen har i pressmeddelande den 29 oktober 2020 meddelat att statistiken för miljöhänsyn ska korrigeras på grund av fel. Felet innebär att Skogsstyrelsen har överskattat antalet och volymen lämnade träd och trädelar. De felaktiga siffrorna rör avverkningar som skett mellan 1998 och 2008. Enligt pressmeddelandet ska dock inte felet påverka redovisningen av hur stora ytor skog som lämnas.

3.8 Tillståndet för biologisk mångfald i världen

Den internationella panelen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) har presenterat en global bedömning av statusen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Utvärderingsrapporten godkändes enhälligt av 130 regeringar, inklusive Sverige, vid det sjunde IPBES-mötet i Paris den 4 maj 2019.

Nästan 500 experter från 50 länder deltog i beredningen av rapporten, som omfattade cirka 15 000vetenskapliga studier och rapporter.[43] Nedanstående textavsnitt är direkt hämtade från den svenska översättningen av rapporten.[44]

Naturen utarmas och dess nyttor försvagas

Naturen, med dess biologiska mångfald, är grunden för människans existens och för vår livskvalitet. Det naturen ger oss och bidrar med för vår välfärd kallas naturnyttor eller ekosystemtjänster. Natur och naturnyttor är övergripande ord som speglar människors olika syn på livet på jorden. Natur och naturnyttor kan också vara ett sätt att kategorisera vilken roll naturen spelar, där begrepp som biologisk mångfald, ekosystemtjänster eller Moder Jord är några exempel.

För att tillgodose den ökade efterfrågan på livsmedel, energi och material överutnyttjas naturens resurser. Det leder till att naturens förmåga att bidra till vår välfärd minskar och att de nyttor vi får från naturen, som exempelvis vattenkvalitet eller rekreation, reduceras. Hela biosfären förändras i en hastighet som aldrig tidigare setts och från 1900-talets början minskar den biologiska mångfalden fortare än under någon tidigare period i mänsklighetens historia.

Naturen är avgörande för människan existens

Naturen tillhandahåller en mängd varor och tjänster som alla är fundamentala för människors välmående och ett fungerande samhälle, till exempel mat, energi och läkemedel. Genom ekologiska och evolutionära processer upprätthåller den biologiska mångfalden kvaliteten i luft, färskvatten och mark, reglerar klimatet, bidrar med pollinering och skadedjursbekämpning och lindrar effekterna av naturkatastrofer. Naturen bidrar även med icke-materiella värden centrala för människans livskvalitet, såsom inspiration, lärande samt fysiskt och psykiskt välbefinnande.

[43] IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services (Summary for Policymakers), 2019*.
[44] Naturvårdsverket, *Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster – sammanfattning för beslutsfattare*, rapport 6917, s. 7–14.

Fler än två miljarder människor är beroende av ved som bränsle, och uppskattningsvis fyra miljarder människor förlitar sig primärt på växt- och naturbaserade läkemedel för sin hälsa. Ungefär 70 procent av cancerläkemedlen är naturbaserade produkter eller syntetiska produkter som är inspirerade av naturen. Hotet mot den biologiska mångfalden och ekosystemens funktioner har direkta såväl som indirekta implikationer. Mer än 75 procent av världens livsmedelsgrödor är beroende av pollinering av djur. Det handlar bland annat om några av de ekonomiskt viktigaste grödorna, exempelvis kaffe, kokos och mandel. Marina ekosystem och landekosystem binder cirka 60 procent av koldioxidutsläppen orsakade av människans aktiviteter.

Människans skapade resurser, såsom kunskap, teknologisk infrastruktur och ekonomiskt kapital, kan öka eller delvis ersätta vissa naturnyttor, men andra är oersättliga. Flera alternativ till naturnyttor som har utvecklats av människor har visat sig vara mindre effektiva och dessutom dyra. Ett exempel är konstruktioner byggda för att skydda mot översvämningar vid kuster. I naturen har exempelvis mangroveskogar i vissa områden den funktionen, samt att de dessutom bidrar till en rik livsmiljö med hög biologisk mångfald som kan stödja husbehovet av fisk till lokala samhällen. Detta visar att konstruktionerna skapade av människan inte bidrar till samma mervärden som den naturliga miljön.

Ekosystemtjänster och naturnyttor är ojämnt fördelade på vår planet, geografiskt, i tid och mellan olika grupper av människor. Att prioritera och optimera för en specifik naturnytta eller ekosystemtjänst, exempelvis matproduktion, riskerar att försvaga andra naturnyttor och tjänster. Naturen, med dess biologiska mångfald, bidrar till människans möjlighet till alternativa lösningar i en oviss framtid. Ett exempel på detta är vilda växtarter som i framtiden skulle kunna bidra till livsmedelsproduktionen.

Naturens och naturnyttors globala status

Sedan 1970 har jordbruksproduktionen, fiskefångsten, produktion av bioenergi och biomaterial (t.ex. timmer och pappersmassa) ökat. Detta har inneburit att 14 av 18 naturnyttor minskat, mestadels de reglerande (t.ex. färre livsmiljöer och färre pollinatörer) och de icke-materiella (t.ex. biokemiska och genetiska resurser) naturnyttorna. Produktionsvärdet av jordbruksgrödor har ökat trefaldigt sedan 1970. Under samma tid har skogsproduktionen ökat med 45 procent till ungefär 4 miljarder kubikmeter 2017, och skogsindustrin förser uppskattningsvis 13,2 miljoner människor med arbete. Den globala skogsarealen täcker i dag ungefär 68 procent av den uppskattade arealen skog som fanns före den industriella revolutionen.

Artutdöende och dess effekter

Av jordens uppskattningsvis 8 miljoner djur- och växtarter finns det en risk att 1 miljon arter utrotas, varav flertalet under det kommande seklet. Detta sker till stor del på grund av mänskliga aktiviteter som har orsakat förlust och försämring av arternas livsmiljöer. Hastigheten för detta globala artutdöende går tio till hundra gånger snabbare nu än vad som har beräknats under de senaste 10 miljoner åren av jordens utveckling.

Den pågående globala förlusten av livsmiljöer är påtaglig. I dag är uppskattningsvis 75 procent av jordens landyta tydligt påverkad av människans aktivitet. Våtmarksområdena har minskat med över 85 procent på 300 år. När det gäller specifika artgrupper hotas 40 procent av groddjuren, nästan en tredjedel av korallerna och mer än en tredjedel av de marina däggdjuren. Större delen av denna nedgång har skett sedan år 1900. Antalet vilda ryggradsdjur har under de senaste 50 åren minskat på land, i sötvatten och i havet. Kunskapen om globala trender hos insektspopulationer är bristfällig, men preliminära uppgifter tyder på att minst 10 procent kan vara utrotningshotade i vissa regioner.

Människans påverkan på ekosystemen skapar förhållanden för en snabbare biologisk evolution, så snabb att effekter kan märkas på några få år. Konsekvenserna av detta kan vara positiva eller negativa för den biologiska mångfalden och ekosystemen men kan även skapa osäkerhet kring beständigheten av arter, ekosystemens funktioner och naturnyttor. Växt- och djursamhällen blir mer likartade i både människopräglade landskap och i landskap med färre spår av mänsklig aktivitet. Till exempel försvinner många stora rovdjur och långsamt växande arter, som tropiska lövträd. I stället blir det vanligare med mindre arter som fortplantar och sprider sig snabbt.

Påverkansfaktorer bakom förlusten av biologisk mångfald

De fem viktigaste direkta påverkansfaktorerna som har orsakat förlusten av biologisk mångfald under de senaste 50 åren är:

– förändrad användning av mark och vatten

– direkt övernyttjande av arter genom jakt och fiske

– klimatförändringar

– föroreningar

– spridning av främmande arter

Dessa direkta påverkansfaktorer drivs av en rad underliggande indirekta faktorer, som i sin tur relaterar till ekonomiska och sociala värden samt beteendemönster. De viktigaste indirekta påverkansfaktorerna är:

– våra produktions- och konsumtionsmönster
– befolkningsdynamiken
– den globala handeln och teknikutvecklingen

Påverkansfaktorernas effekter på den biologiska mångfalden varierar mellan världens regioner och länder.

Direkta påverkansfaktorer

Sedan 1970 är överutnyttjande den faktor som har haft störst negativ påverkan för ekosystemen på land och i sötvatten. För expansionen av jordbruket utnyttjas nu över en tredjedel av jordens markyta. Den urbana arealen i världen har mer än fördubblats sedan 1992 och en kraftig expansion av infrastrukturprojekt har skett, vilket påverkat utbredningen av skogar, våtmarker och gräsmarker negativt.

Utvinning av förnybara och icke-förnybara resurser uppgår till ungefär 60 miljarder ton per år. Som en följd av jordens ökande befolkning har sedan 1980 nyttjandet av naturresurser som exempelvis växter, djur, fossila bränslen och byggnadsmaterial ökat med 15 procent per capita. Detta har medverkat till att utsläppen av växthusgaser har fördubblats, vilket har bidragit till att jordens medeltemperatur höjts med cirka 0,7 grader.

Förändrad markanvändning och direkt överutnyttjande av arter

Över en tredjedel av jordens landyta och nästan tre fjärdedelar av jordens tillgängliga sötvattensresurser nyttjas till odling av grödor och boskapsskötsel. Cirka 25 procent av världens utsläpp av växthusgaser kommer från markröjning som exempelvis skogsavverkning samt kommersiell w 75 procent av dessa utsläpp. Mellan 1990 och 2015 avverkades 290 miljoner hektar naturskog samtidigt som andelen planterad skog växte med 110 miljoner hektar. Illegal skogsavverkning står för 10–15 procent av världens timmerproduktion, i vissa områden uppgår den till 50 procent, vilket skadar intäkter för statliga ägare och hotar levebrödet för många fattiga människor på landsbygden.

All gruvdrift på land har ökat dramatiskt. Trots att den bara upptar 1 procent av jordens yta bidrar den till utsläpp av giftiga föroreningar, försämrad vattenkvalitet och vattendistribution och negativ påverkan på människors hälsa. Gruvanläggningar ligger dessutom ofta på platser som är viktiga för biologisk mångfald. Gruvdrift i djuphaven sker fortfarande i relativt liten skala men har vuxit till cirka 6500 olje- och gasverksamheter i 53 länder sedan 1981. De ökade halterna av koldioxid som gruvdriften innebär leder till försurning av haven, vilket har störst

påverkan på grunda vattenområden, framför allt det subarktiska Stillahavsområdet och det västra Norra ishavet. När polarisen smälter förväntas gruvnäringen växa i den arktiska och antarktiska regionen.

Klimatförändringar

Klimatförändringar är en direkt påverkansfaktor som även förstärker andra faktorers effekter på naturen och på mänskligt välbefinnande. I ekosystem som tidigare påverkats lite av mänsklig aktivitet, som tundran, taigan och regioner som Grönland, konstateras nu tydliga effekter av klimatförändringarna. Många arter förmår inte anpassa sig till de snabba klimatförändringarna, varken genom evolutionsprocesser eller förändrat beteende.

Föroreningar och främmande arter

Giftigt avfall och förorening av jord, vatten och luft har ökat i många regioner. Även om flera föroreningar sker lokalt sprids de ofta på ett sådant sätt att de har global påverkan.

Sedan 1980 har antalet invasiva arter ökat med 40 procent, en ökning utan tecken på avtagande, associerad till ökad global handel och befolkningsdynamik. Nästan en femtedel av jordens yta riskerar att påverkas av spridningen av främmande djur- och växtarter. Det kan innebära direkta negativa effekter på den ursprungliga floran och faunan, påverkan på ekosystemens funktion samt försämring av ekonomi och människors hälsa. Invasiva arter kan få särskilt allvarliga konsekvenser på de ursprungliga arterna i områden som har en hög andel endemiska arter, exempelvis isolerade öar.

4 Svensk skogspolitik

4.1 Historisk tillbakablick

1903 års skogspolitiska beslut

När 1903 års skogsvårdslag antogs hade den nya politiken två huvudsakliga mål. Ett mål var att förbättra återväxtarbetet i skogen genom att lagstifta om en skyldighet att efter avverkning vidta åtgärder för återväxtens tryggande för det enskilda skogsbruket. Det andra målet var att inrätta skogsvårdsstyrelser, en ny skogspolitisk myndighet som genom förtroendeskapande arbetssätt skulle medverka till att skogsvårdsarbetet och hushållning med de skogliga resurserna skulle vara en långsiktigt inriktad verksamhet. Riksdagens uppfattning i denna fråga framgår av den skrivelse som 1903 ställdes till regeringen:

> Dessa styrelser skola ingalunda till sin egentliga karaktär bliva polismyndigheter, tillsatta för att efterspana och beivra överträdelser av lagen angående enskildes skogar. Utan de skola, var inom sitt verksamhetsområde, vara det centrala organet för alla de strävanden, som avse att höja den enskilda skogsvården. Och härvid är det naturligen på frivillighetens väg, som de största resultaten kunna ernås.

Den nya skogsvårdslagen, som enligt riksdagens egen mening var svag, lade grunden för tillämpningen av andra medel där upplysning och rådgivning från skogsvårdsstyrelsen sattes i främsta rummet. Skogsvårdsstyrelsen skulle också biträda skogsägaren med bidrag, tillhandahålla frö och plantor och övriga åtgärder som befanns lämpliga för att förbättra skogshushållningen. För att finansiera denna verksamhet beslutade riksdagen att skogsvårdsavgifter skulle tas ut.

I lagen från 1903 ingick en skyldighet att säkerställa återväxt efter avverkningen. Avverkningen eller markbehandlingen fick inte utföras så att återväxten uppenbarligen äventyrades. Påföljden kunde vara avverkningsförbud och att skogsvårdsstyrelsen i sista hand kunde

utföra återväxtåtgärderna på skogsägarens (avverkningsrättsinnehavarens) bekostnad. Om avverkningsförbud överträddes kunde böter och förverkande av det avverkade virket utdömas.

Skogsvårdslagen från 1903 gällde enskilt ägd skogsmark utom skogar belägna i Västerbottens och Norrbottens län, Särna socken i Dalarna samt på Gotland. I dessa områden gällde i stället utsyningstvång eller en dimensionslag. Dimensionslagen innebar att endast grövre träd fick avverkas. Det var dåvarande Domänstyrelsen som var ansvarig tillsynsmyndighet vid tillämpning av dessa två sistnämnda lagar samt för städernas, kyrkans, allmänningarnas och andra allmänna skogar.

1923 års skogspolitiska beslut

1903 års lag var en återväxtlag, men även som en sådan hade den enligt många brister. Lagen hindrade inte uppkomsten av glesa så kallade ”skräpskogar”, den krävde inte återväxtåtgärder annat än efter avverkning och den medgav begränsade möjligheter att ingripa mot olämpliga avverkningar. Det fanns även behov av att lagstifta om skydd för den yngre skogen. I juni 1911 tillsattes därför en skogslagstiftningskommitté, vars arbete dock kom att fördröjas genom det första världskriget. Under kriget ökade konkurrensen om virkesresurserna och därmed även trycket på ungskogen. Detta ledde till att virkespriserna steg kraftigt. Följden blev en utbredd handel med dimensionsavverkningar av grövre skog och köp av hela fastigheter som i det närmaste kalhöggs. Detta oroade i hög grad såväl allmänheten, skogsvårdsstyrelserna som politikerna.

Mot den bakgrunden hade 1923 års skogspolitiska beslut tre huvudsakliga mål;

- att se till att återväxt kom till efter avverkningarna,
- att skydda den yngre skogen från ej ändamålsenliga avverkningar,
- att ”befrämja den enskilda skogshushållningen genom utbredande av kunskap i skogsskötsel”.

Skogsvårdslagen från 1923 omfattade fortfarande bara enskilt ägd skog. För statens, kyrkans, härads- och sockenallmänningars och städernas skogar gällde tidigare förordningar och att Domänstyrel-

sen utövade tillsynen. Detta ändrades dock 1925 då dimensionslagen i kustlandet upphävdes och skogsvårdsstyrelserna i Norr- och Västerbotten tillkom. År 1934 övertog skogsvårdsstyrelsen tillsynen över lappmarkslagen från Domänstyrelsen. Från 1925 fanns skogsvårdsstyrelser i varje landstingsområde/län i landet.

Omkring 1925 nådde skogsodlingsverksamheten en kulmen. Därefter avtog verksamheten högst påtagligt år efter år. Från 1927 rapporterade den nystartade riksskogstaxeringen om stora arealer med dålig återväxt och restskogar. Trots goda ansatser med lagstiftning och även statligt stöd hade läget inte förbättrats sedan 1923 års skogspolitiska beslut.

Skyddet av den yngre skogen hade dock klarats av även om man 1938 fick skärpa bestämmelsen som hindrade spekulationer i fastigheter. Stor betydelse för beståndsvården fick de brännvedsavverkningar som utfördes åren 1939–48 till följd av andra världskriget.

Målet rörande kunskapsuppbyggande kring skogsskötsel uppfylldes väl. Skogsvårdsstyrelsernas arbete med undervisning, engagemang i skoglig yrkesutbildning, upplysning och information kom att få allt större betydelse.

Läget var till följd av brister i återväxten ganska bekymmersamt när den nystartade Skogsstyrelsen började sin verksamhet 1941 med att göra en översyn av den dåvarande skogspolitiken. Översynen ledde fram 1948 års skogspolitiska beslut.

1948 års skogspolitiska beslut

Sedan det skogspolitiska beslutet 1923 hade mycket hänt som påverkat de svenska skogarna. Blädningsepoken hade satt tydliga spår. Krigsåren med avstängning av import av fossila bränslen hade lett till omfattande vedhuggningar.

Det övergripande målet med 1948 års skogspolitiska beslut var att öka virkesproduktionen för att säkra en industriell tillväxt. 1948 års skogsvårdslag gällde på enskilt ägd mark utom häradsallmänningar och allmänningsskogar i Norrland och Dalarna, kyrkans skogar samt statens skogar. I den nya lagen fördes ett lönsamhetskriterium in. Detta var något nytt och kom att få betydelse för de krav som ställdes på föryngringarna. Dessutom infördes ransoneringsregler för äldre skog för att undvika ”större rubbningar” i avkastningens jämnhet.

Man ville främja en jämn sysselsättning för den skogliga arbetskraften, trygga skogsindustrins råvarubehov och garantera viss jämnhet i avverkningen på de enskilda fastigheterna.

En annan nyhet var en bestämmelse som – om en större insektshärjning som drabbat skogen eller om fara för detta förelåg – gav skogsstyrelsen rätt att besluta om nödvändiga åtgärder för att åtgärda skadorna.

Samtidigt med en ny skogsvårdslag togs också beslut om en ny bidragsförordning samt om en ny skogslånefond. Statligt stöd hade en given plats i den nya skogspolitiken.

1979 års skogspolitiska beslut

Utgångspunkterna för 1979 års skogspolitiska beslut avspeglas av följande citat som återfinns i regeringens proposition[1].

> Industrins virkesbehov vid normalt utnyttjande av nu befintlig kapacitet har beräknats uppgå till 75 miljoner m^3 sk/år. Detta är något mer än den årliga tillväxten i våra skogar. Virkesbehovet överstiger alltså numera den virkeskvantitet som det långsiktigt är möjligt att leverera med hittills tillämpade skogsbruksprogram. Samtidigt karaktäriseras virkestillgången av regional obalans och överskott på lövvirke.
>
> Under senare år har motsättningar mellan naturvårdens och skogsbrukets intressen blivit alltmer vanliga. Några skäl till detta är att naturvårdens och allmänhetens medvetenhet om miljön har växt sig starkare, att kraven på högre produktivitet i skogsbruket har ökat och att vissa av de i skogsbruket använda skötsel- och avverkningsmetoderna har förändrats.

Det handlade alltså om industrins virkesförsörjning och om avvägningen mellan virkesproduktion och naturvård. De brukningsmetoder som hade kommit till användning under 1960- och 1970-talen ansågs inte uthålliga i förhållande till miljöintressena.

Målet för 1979 års skogspolitik framgår av portalparagrafen i 1979 års lag:

> 1 § Skogsmark med dess skog skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen.

[1] Prop. 1978/79:110.

Riksdagen ställde sig utan invändningar bakom detta mål. På några principiellt viktiga områden skilde sig 1979 års skogsvårdslag från sin föregångare. För det första sköts produktionsaspekten i förgrunden och kriteriet om ett tillfredsställande ekonomiskt utbyte togs bort ur lagen. För det andra kom den nya lagen att omfatta all skogsmark i Sverige. Statens och kyrkans skogar låg nu också under skogsvårdslagen. Sverige fick därmed för första gången en enda skogspolitisk myndighet.

För att nå det produktionsmål som angavs till åtminstone 75 miljoner m^3sk/år krävdes insatser av olika slag. Bland annat behövdes en avsevärt bättre anläggning av ny skog och en utökad röjning av ungskog, där lövslyet enligt skogsvårdslagen skulle bekämpas. I beslutet om en ny skogspolitik gavs skogsvårdslagen rollen som ett viktigt medel både när det gäller att uttrycka samhällets minimikrav, men också som ett medel för att nå uppsatta delmål. En stor andel av dagens äldre och medelålders skogar är skapade enligt dåtidens regelverk och syn på skogen, med en lägre nivå av ståndortsanpassning och variation än de skogar som har anlagts sedan den nya skogspolitiken i början av 1990-talet och fram till i dag.

Ett annat medel som gavs stor betydelse i detta sammanhang var det statliga stödet. Vägbyggnad, skogsvård särskilt i norra Sverige, restaurering av lågproducerande skog, dikning, översiktlig skogsinventering (ÖSI) och stöd till upprättande av skogsbruksplaner var viktiga stödområden.

Den nya lagen skulle vara ett effektivt instrument. En enhetlig tillämpning för alla ägarkategorier och hela landet eftersträvades. Även om naturvårdsbestämmelserna skärptes blev lagen produktionsinriktad. Det förelåg en stor uppslutning kring lagen. Detta gällde också i riksdagen, som tog sitt beslut i maj 1979.

4.2 1993 års skogspolitiska beslut

Det skogspolitiska beslutet från 1993[2] och den politik som är knuten till beslutet är i allt väsentligt det som fortfarande gäller i dag. De stora förändringarna från tidigare skogspolitiska beslut var att miljömål och produktionsmål jämställdes och att avregleringar gjordes i skogspolitiken. Grunderna för beslutet 1993 hämtades bland annat från Riokonferensens beslut om konventionen om biologisk mångfald och de så kallade Skogsprinciperna.[3] Tidigare detaljstyrning av virkesproduktion ersattes av en skogsvårdslag av ramlagskaraktär som gav skogsägarna frihet under ansvar att bruka skogen på ett hållbart sätt utan att bidrag för skogsvård, produktionsåtgärder eller miljöhänsyn utgick. Samtidigt ökade regleringen av vilken hänsyn som skulle tas till miljön och naturvården vid skogsbruksåtgärder.

Tre väsentliga ändringar gjordes. För det första ökades skogsägarens frihet inom de ramar som staten ställer upp. För det andra betonades att detta innebär ett ökat ansvar för skogsägaren dels för att i den nya friheten tillgodose de skogspolitiska målen, dels ekonomiskt för sitt skogsbruk som en motprestation till de minskade skatter och avgifter som hade beslutats. För det tredje betonades att den nya skogspolitiken förutsätter bättre kunskaper hos skogsägaren.

1993 års skogspolitik utgick från de ställningstaganden som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och som kom till uttryck i den så kallade Agenda 21 och i Skogsprinciperna. Ett grundläggande ställningstagande var att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov. Viktigt i sammanhanget var även den konvention om biologisk mångfald som Sverige hade undertecknat.

Det av riksdagen fastlagda produktionsmålet i skogsbruket är att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthållig god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet i skogsbruket är att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk varia-

[2] Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352.
[3] Prop. 1992/93:226 s. 24–25.

tion i skogen 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.

En omfattande utredning av 1993 års skogspolitik genomfördes av dåvarande skogsvårdsorganisationen och naturvårdsverket, i syfte att utvärdera effekterna av politiken. Utvärderingen utmynnande i ett ställningstagande om att rådande inriktning av skogspolitiken i allt väsentligt skulle ligga fast.[4] Regeringen betonande behovet av stabilitet i skogspolitiken men poängterade samtidigt vikten av att göra de förändringar som utvecklingen, nya kunskaper och uppföljning av pågående verksamhet ger vid handen. Vissa författningsreformer genomfördes 1998 i anledning av utvärderingen. Samma år infördes miljöbalken som även fick betydelse för skogsfrågorna.

En statlig offentlig utredning, *Skogsutredningen 2004*, tillsattes några år senare för att göra en översyn av skogspolitiken och skogsvårdsorganisationen. Utredningen lämnade sitt betänkande *Skog till Nytta för alla!*[5] till regeringen i april 2005 och betänkandet *Mervärdesskog*[6] i september 2006. De propositioner som regeringen lämnade till riksdagen 2005 och 2008[7], med anledning av dessa betänkanden innebar bland annat att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna sammanfördes till en sammanhållande nationell myndighet. Det konstateras samtidigt att grunderna i den gällande skogspolitiken ligger fast, men att klimatförändringar i högre grad bör beaktas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

4.2.1 Sektorsansvar

När det gäller sektorsansvaret för miljön brukar man tala om ett särskilt och ett allmänt sektorsansvar. Redan i 1988 års miljöpolitiska beslut angav riksdagen att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde, det *allmänna sektorsansvaret*. I beslutet betonades att varje samhällssektor bör ansvara för att nya miljöpro-

[4] Prop. 1997/98:158.
[5] SOU 2005:39.
[6] SOU 2006:81.
[7] Prop. 2005/06:1 och prop. 2007/08:108.

blem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. Miljövårdsmyndigheterna gavs i uppgift att på alla nivåer vara pådrivande och att förse övriga statliga myndigheter, kommuner, organisationer och företag med relevant och aktuell kunskap och information.[8] I fråga om skogsnäringen avses med det allmänna sektorsansvaret det ansvar för miljön som delas av hela den skogliga sektorn. Sektorsansvaret kan sägas omfatta ansvarsfördelningen mellan staten och näringen avseende såväl miljö- som produktionsdelen av skogspolitiken.

Regeringen har även för vissa politikområden som är av särskilt stor betydelse för miljön redovisat sin syn på miljöansvar inom respektive område. En förstärkning av sektorsansvaret för vissa sektorer genomfördes 1998 då regeringen gav 24 myndigheter ett *särskilt sektorsansvar* för ekologiskt hållbar utveckling. Det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Parallellt med det särskilda sektorsansvaret utvecklades även arbetet med miljökvalitetsmålen och med miljöledningssystem hos majoriteten av myndigheterna. Sektorsintegreringen av miljöfrågorna har därefter ytterligare förtydligats genom att sektorsmyndighetens tillsynsansvar successivt utökats till fler områden samt genom miljömålsansvaret för miljökvalitetsmålet Levande skogar.

I det miljöpolitiska beslutet om det allmänna sektorsansvaret från 1988 lyftes även behovet av samverkan och ett delat ansvar mellan stat och näringsliv för miljöfrågorna fram. Samtliga efterföljande miljöpolitiska beslut framhåller att ett delat ansvar och frivilliga insatser är en förutsättning för att nå miljömålen. Vidare uttrycker besluten en förväntan om att skogsägarna vid sidan av statens eget ansvarstagande ska vidta åtgärder och bära kostnader för avsättningar och andra insatser.

I en uppföljning av målen, vilken presenterades i 1991 års miljöpolitiska beslut, betonades ett ökat sektorsansvar och ökad decentralisering för en bred förankring av miljöarbetet samt att regeringen avsåg att förstärka sektorsmyndigheternas ansvar inom dessa områden. Det framgick vidare att bland annat sektorsmyndigheten för skogsbruk skulle vara ansvarig för att utarbeta sektorsvisa delmål och genomföra åtgärder för att uppnå dessa. Sektorsansvaret för miljön skrevs även in i myndighetens instruktion. Skogssektorn i övrigt behandlades endast i begränsad utsträckning eftersom den översyn av

[8] Prop. 1987/88:85 s. 26 och 253.

skogspolitiken som skulle leda fram till 1993-års skogspolitiska beslut hade inletts med uppdrag att bland annat precisera ett miljömål för skogsbruket.

När det gäller myndigheternas sektorsansvar framhölls att de miljömål som formulerats på politisk nivå skulle kompletteras med sektorsmål och åtgärdsprogram av sektorsmyndigheterna. Detta uppdrag skulle uttryckligen framgå av myndighetens instruktion därefter. Av detta skäl arbetade skogssektorn fram till år 2010 med skogliga sektorsmål som beslutades av Skogsstyrelsen. Sektorsmålen utgjorde en tolkning av statens samlade skogspolitik, inklusive relevanta delar av miljöpolitiken och omfattade skogliga produktionsfrågor, miljöfrågor samt sociala och kulturella frågor. Målen togs fram i en dialog med skogssektorns intressenter. Efter 2010 ansågs sektorsmålen ha spelat ut sin roll. Sektorsmålen ansågs även som ett mindre verkningsfullt verktyg för att finna en balans och avvägning mot miljömålen, eftersom miljökvalitetsmålen är riksdagsbundna mål och sektorsmålen var beslutade av myndighet. Beträffande produktionsfrågorna ansågs tillgång och efterfrågan på råvara i första hand vara en fråga för marknaden.[9]

I det miljöpolitiska beslutet från 1991 anfördes även att de areella näringarna måste bygga på principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Där framhölls att bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga. Naturvårdsarbetet bör enligt beslutet delas in i tre nivåer som ska styra insatserna i form av prioritering, kostnadsfördelning och ansvar för arbetet:[10]

– På den första nivån, det så kallade vardagslandskapet, ska ansvaret och kostnaderna för naturvården främst ligga på näringsutövarna inom de olika samhällssektorer som nyttjar naturen i sina verksamheter. Det framhölls att det krävs en ökad hänsyn till naturvården på denna nivå.

– Den andra nivån omfattar områden med högre naturvärden där speciella insatser för skydd och vård behövs för att uppfylla målsättningarna. Åtgärderna på denna nivå kännetecknas av olika grader av skydd genom ekonomiska stödinsatser, exempelvis resurser avsatta för landskapsvårdande åtgärder, eller tillämpning av lagstiftning om ett generellt art- eller biotopskydd. Ansvar och kostnader

[9] Prop. 1990/91:90 s. 36 och 66.
[10] Prop. 1990/91:90 s. 378 f.

på denna nivå är delade mellan stat, kommun och berörda samhällsverksamheter.

– Den tredje nivån utgörs av särskilt värdefulla områden och omfattar bland annat de naturtyper och arter som på grund av sin känslighet bara tål liten eller ingen mänsklig påverkan och därför kräver ett mer eller mindre fullständigt skydd med stöd av naturvårdslagen. Ansvar och kostnader på denna nivå åvilar främst staten och utövas genom de naturvårdande myndigheterna tillsammans med kommunerna.

1990-års Skogspolitiska kommitté uttryckte, i betänkandet *Skogspolitiken inför 2000-talet*, sektorsansvaret i skogen på följande sätt. Det grundläggande sektorsansvaret för de skogliga naturresurserna ligger på skogsägarna och skogsbrukarna. Det innebär att skogsägarna ansvarar för och bekostar de naturvårdande åtgärder som normalt bör ingå i verksamheten. Detta innebär behov av att utveckla och tillämpa skötselmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna. Skyddet av biotoper är också en viktig förutsättning för att kunna behålla den biologiska mångfalden.

Skogslandskapet kunde därför enligt kommittén delas in i det till ytan helt dominerande vardagslandskapet där ansvar och kostnader för miljöhänsynen skulle ligga på skogsbrukaren. Därutöver skulle mer känsliga områden bevaras genom att stat, kommun och skogsbruket delade på ansvar och kostnader. I detta sammanhang poängterades att ju mer åtgärderna avsåg bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer borde kostnadsansvaret ligga på skogsnäringen. Slutligen skulle de områden som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan skyddas; främst av staten genom områdesskydd. I dessa områden handlar det om att säkerställa de känsliga områdena genom mer eller mindre fullständigt skydd.[11]

I propositionen till 1993-års skogspolitiska beslut betonade departementschefen att ett ökat ansvar för naturmiljön bör kunna tillgodoses inom ramen för sektorsansvaret.

Ett exempel på det var att skogsvårdsmyndigheten skulle anvisas vissa medel för viss inventering av småskogsbrukets mark. En bättre samordning av uppgifter skulle enligt förarbetena leda till rationel-

[11] SOU 1992:76 s. 139 f.

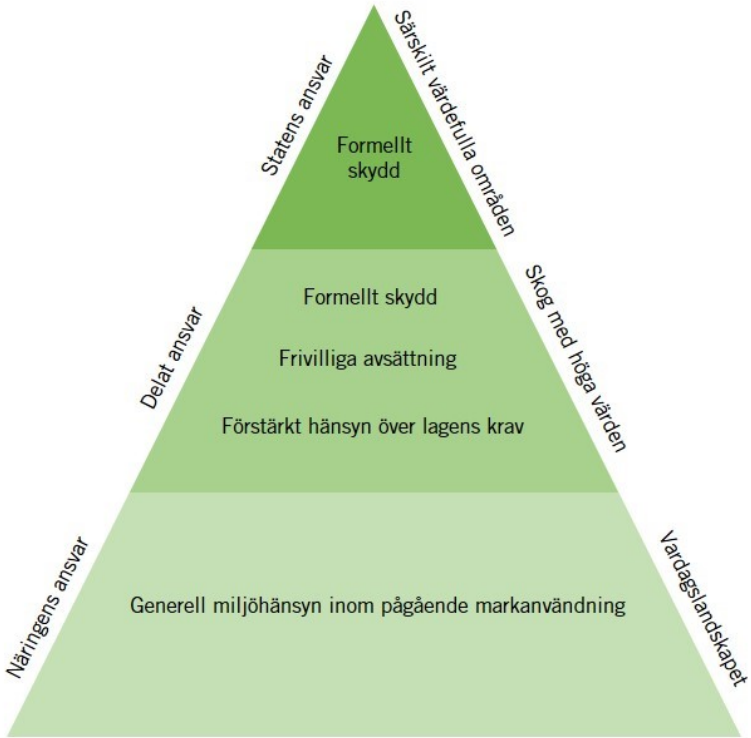
lare åtgärder som även skulle minska kostnaderna för den enskilde skogsägaren. Skogsägaren skulle i gengäld förutsättas ha en positiv inställning till att utan särskild ersättning skydda mindre biotoper (frivilliga avsättningar).[12]

I förarbetena till 1993 års skogspolitik angavs även att skogsbruket redan tog ett kostnadsansvar för resurshushållning och miljövård. Detta kostnadsansvar kom till uttryck på flera sätt, till exempel genom skogsvårdslagens krav på långsiktig hushållning med skogarna, återväxtåtgärder samt dåvarande särskilda skydd för svårföryngrad skog och skyddsskog, utan att ersättning lämnas till skogsägaren. Detsamma gällde förbud mot våtmarksdikning enligt den dåvarande naturvårdslagen. För begränsning av naturvårdsskäl enligt skogsvårdslagen och enligt skilda bestämmelser i naturvårdslagen och plan- och bygglagen lämnades ersättning endast om pågående markanvändning på behandlingsenheten avsevärt försvåras. Dessa krav och restriktioner innebär att betydande arealer skogsmark undantas från skogsbruk. Vid tiden för 1993-års skogspolitiska beslut beräknades minimikraven (generell hänsyn) innebära ett bortfall av virke motsvararande ett värde av över 100 miljoner kronor årligen.[13] I dag är motsvarande siffra betydligt högre. Många skogsägare har ofta även en högre ambition än de krav som följer av lagstiftningen, vilket bland annat kommer till uttryck genom de marknadsstyrda skogsbrukscertifieringarna. Det är därför inte ovanligt att skogsbruket tar hänsyn över lagens krav (förstärkt hänsyn).

[12] Prop. 1992/93:226 s. 75.
[13] Prop. 1992/93:226 s. 44.

Figur 4.1 Sektorsansvaret för miljön

Enligt 90-talets miljö- och skogspolitiska beslut



Jämför figur i SOU 1992:76 s. 139.

Ett uttalat syfte med den nya skogspolitiken från 1993 var att skogen skulle förvaltas på ett hållbart sätt genom att betona de två jämställda skogspolitiska målen och att tydliggöra det delade ansvaret mellan staten och näringen för att nå de skogspolitiska målen. Ambitionen var att vidareutveckla ett ekologiskt hållbart skogsbruk och att ytterligare befästa sektorsansvaret för miljön och förena detta med en hög avkastning av skogsråvara och en konkurrenskraftig svensk skogsnäring.[14]

För att möjliggöra en höjd ambitionsnivå med avseende på miljöhänsyn i skogsbruket behövde kunskapen om detta öka varför en rad rådgivnings- och utbildningskampanjer genomfördes under 1990-talet och även därefter. Såväl staten genom Skogsstyrelsen som skogsägarföreningar och skogsbolag har satsat avsevärda resurser för att

[14] Prop. 1992/93:226.

öka kunskapen om god naturvård och miljöhänsyn. Utbildningsinsatser har riktat sig till såväl tjänstemän, enskilda skogsägare som maskinförare och andra berörda entreprenörer.

I miljömålspropositionen från 2005 betonades ytterligare vikten av sektorsansvaret. Det betonades att i det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingår att genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn ska integrera miljöfrågorna i sin verksamhet så att sektorns negativa miljöpåverkan kan minskas och den positiva miljöpåverkan förstärkas och därmed bidra till att uppnå miljökvalitetsmålen som en del i hållbar utveckling.[15]

Sektorsansvaret behandlades även i den statliga utredningen *Mervärdesskog* som hade i uppdrag att göra en översyn av sektorsansvaret för skogssektorn och förtydliga statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförandet av skogspolitiken.[16] Utredningen uttalade bland annat att sektorsansvaret är särskilt viktigt för de frågor där det krävs ett landskapsperspektiv och konnektivitet för att uppnå bevarande av biologisk mångfald men även för att kunna uppnå de krav som gäller vattenförvaltning enligt ramdirektivet för vatten.

Vid den nya skogspolitikens genomförande kvarstod, något omformulerat, målet för produktion och synsättet att skogsmarken ska skötas för en varaktig och värdefull avkastning. En skillnad i den nya skogspolitiken är dock att markägaren har större frihet att själv välja de medel som behövs för att uppnå produktionsmålet. Det har därmed formulerats ett sektorsansvar för produktion. På samma sätt som sektorn förväntas arbeta för att uppnå målet för biologisk mångfald, finns det även förväntningar på att åtgärder ska vidtas för att uppnå uthållig och god avkastning från skogen. Åtgärder som brukar anges som typiska för sektorsansvaret för produktion är röjning i skogen. Genom 1993-års skogspolitiska beslut skedde nämligen en avreglering av skogsbruket som innebar att staten inte längre skulle tvinga fram dessa åtgärder och inte heller understödja dessa genom olika bidrag.

[15] Prop. 2004/05:150 s. 366.
[16] SOU 2006:81 kap. 26.

4.2.2 Frihet under ansvar

Den svenska skogspolitiken brukar ofta sammanfattas under devisen *Frihet under ansvar*. Frihet syftar på att politikområdet är mindre detaljreglerat än tidigare. I huvudsak skedde avregleringen av skogsbruket genom 1993-års skogspolitiska beslut som strävade mot förenkling och avreglering av skogsbruket.

Ansvarsdelen i begreppet tar sikte på de två jämställda målen i skogsvårdslagen om produktion och miljö. I senare skogspolitiska beslut har begreppet definierats som att det innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen. Skogsägarnas nivå av ansvar och frihet är inte heller absolut, utan begränsas enligt de regelverk som återfinns i skogsvårdslagen och annan lagstiftning.[17]

Vid sidan av det ökade ansvaret som ålades sektorn och skogsnäringen för miljöarbetet i de svenska skogarna strävade 1993-års skogspolitiska beslut som nämnts mot förenkling och avreglering av skogsbruket. I förarbetena betonades att skogsvårdslagen i sina grundläggande delar är allmänt accepterad och bör kvarstå i form av en ramlagstiftning. Flera detaljbestämmelser i lagen upphävdes, bland annat skyldigheten att röja och gallra. Skogsbrukaren fick även möjlighet att fritt välja avverkningsmetod och skogsskötselsystem. Däremot slopades inte helt regleringen av lägsta slutavverkningsålder som kommittén föreslog.

Även kravet som tidigare gällt för alla skogsägare att inneha en skogsbruksplan togs bort med motiveringen att behovet av en skogsbruksplan var så djupt rotad hos skogsägaren att några tvingande krav inte längre behövde ställas. Skogsägarna fick alltså en ökad frihet att själva förvalta sin skog men fick också samtidigt ansvar att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk, i enlighet med ekosystemansatsen, så att miljömålen kan nås.[18]

Fram till 1992 betalade svenskt skogsbruk en skogsvårdsavgift på 0,8 procent av skogens taxeringsvärde. Avgiften, som ursprungligen varit avsedd att finansiera skogsvårdsstyrelserna, men som övergått till att bidra till mer allmänna åtgärder för skogsbruket, hade länge

[17] Prop. 2007/08:108 s. 25.
[18] Prop. 2007/08:108 s. 25.

varit ifrågasatt och uppfattades av många vara en skatt. Skogsvårdsavgiften innebar år 1990 en kostnad för skogsägarna om sammanlagt cirka 430 miljoner kronor per år. Av direktivet till 1990-års skogspolitiska kommitté framgick att svenskt skogsbruk ska vara självfinansierat och i ett tilläggsdirektiv framkom att skogsvårdsavgiften ska avskaffas. Detta blev också riksdagens beslut.[19]

Delar av den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI), nyckelbiotopsinventeringen samt riksskogstaxeringens arbete betalades av skogsvårdsavgifter. Avgiften finansierade även forskning och de olika bidrag som kunde utgå till skogsbruket och som kom att avskaffas i och med att skogsvårdsavgiften slopades.

Som jämförelsen kan nämnas att den svenska skogsmarken numera har ett taxeringsvärde om cirka 700 miljarder kronor[20] vilket innebär att en motsvarande skogsvårdsavgift i dag skulle innebära en kostnad på cirka 5,6 miljarder kronor per år för skogsägarna.

4.3 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen anger de grundläggande krav som samhället ställer på den som är skogsägare och utgör en minimilagstiftning. I enlighet med vad som ovan angetts om inriktningen för den nya skogspolitiken förväntas skogssektorn som helhet bidra till de allmänna intressena i större utsträckning än vad lagen kräver.

I skogsvårdslagens portalparagraf anges:

> 1 § Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.
>
> Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Skogspolitiken medför åtaganden från både staten och skogsnäringen för att bevara biologisk mångfald i skogen. Från början av 1990-talet och framåt har en tydlig utveckling av att ta ökad hänsyn till den biologiska mångfalden, kulturmiljöer och friluftslivet vid skogsbruksåtgärder, tillsammans med ökade insatser för att avsätta skogsområden för naturvård genomförts. Åtgärder som röjning, gallring och föryngringsavverkning miljöanpassas genom att lämna detaljhän-

[19] Prop. 1991/92:60.
[20] SCB Statistiska meddelande BO 37 SM 1601, *Rikets fastigheter 2016.*

syn i form av till exempel gamla träd, boträd, högstubbar och skyddszoner mot vattendrag och våtmarker. Vissa hänsynskrävande biotoper lämnas helt.

Med *andra allmänna intressen* avses i skogsvårdslagen i första hand skogens sociala värden, kulturvärden och i förekommande fall rennäringen. Till sociala värden räknas främst skogens upplevelsevärden för hälsa och välmående, för friluftsliv och turism, som strövområde för svamp- och bärplockning, samt för jakt och fiske.

Hänsyn till allmänna intressen kan tas på olika sätt. Skogsstyrelsens föreskrifter pekar bland annat på hänsyn till landskapsbilden, att förhindra allvarliga körskador samt att återställa stigar efter åtgärd. Hänsyn kan även tas genom alternativa brukningsformer genom hyggesfritt skogsbruk som ger en bestående skogskänsla även efter en åtgärd. Detta kan vara av särskild betydelse i tätortsnära skogar. Social hänsyn kan även tas genom att gallring och röjning sker på ett sätt som gör det lättare att ta sig fram i skogen och genom att hålla skogsbilvägar öppna.

Skogens kulturvärden i form av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar är skyddade av kulturmiljölagen och skogsvårdslagen. Alla lämningar, både kända och okända skyddas av lagarna. Hänsyn tas genom att värna och i förekommande fall röja fram, till exempel röjningsrösen, stenmurar, kolarkojor, kolbottnar, fångstgropar, boplatser och husgrunder samt i norra Sverige även kulturlämningar efter äldre tiders renskötsel. För att markera var det finns sådana kulturvärden kan stubbar på cirka 1,3 meter, så kallade kulturstubbar, lämnas vid avverkning. Dessa kulturstubbar markerar var lämningarna finns så att de inte skadas vid körning och markberedning.

Renskötsel bedrivs i de fem nordligaste länen och i dessa områden ska det vid skogsbruksåtgärder tas hänsyn till rennäringen genom att till exempel anpassa hyggens storlek och läge när det behövs, liksom markberedningsmetod på lavrika marker. När skogsbilvägar byggs ska anpassning till rennäringen också tas. Hänsyn ska också tas genom att lämna kvar trädsamlingar med lavrika träd på hyggen och mot impediment, till exempel längs flyttleder.

Det är Skogsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för skogsvårdslagen. I skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd finns bestämmelser om hur olika åtgärder i skogen ska genomföras. Nedan följer några exempel.

Anläggande av ny skog

Efter en avverkning eller annan händelse som till exempel en brand eller en storm, som gör att markens virkesproducerande förmåga inte utnyttjas, ska ny skog anläggas. Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. De metoder som används ska vara beprövade och trädslag som är lämpliga för platsen ska användas. Ny skog ska anläggas genom sådd eller plantering när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid. Skogsstyrelsens föreskrifter anger krav för antal och fördelning av huvudplantor som behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet. När det behövs för att få en tillfredsställande återväxt eller för att återväxten ska utvecklas väl, ska enligt föreskrifter bland annat lämpliga skärm- eller fröträd i tillräckligt antal lämnas kvar vid avverkning, avverkning av restskog, hyggesrensning, markberedning, åtgärder mot försumpning efter avverkning samt utglesning av skärm ske.

Avverkning av skog

Inför en föryngringsavverkning som är 0,5 hektar eller större ska en underrättelse, avverkningsanmälan, lämnas till Skogsstyrelsen senast sex veckor innan avverkningen påbörjas. För röjning eller gallring krävs ingen anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen.

En avverkning ska enligt 10 § vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. I vissa fall kan annan avverkningsform tillåtas om det handlar om försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden.

Virkesförrådet efter röjning, gallring och annan utglesning måste vara så stort att markens virkesproducerande förmåga utnyttjas och de kvarlämnade träden ska vara jämnt fördelade över arealen. Skador ska så långt som möjligt undvikas.

Föryngringsavverkning får inte göras innan skogen nått en viss lägsta slutavverkningsålder. Den lägsta slutavverkningsåldern varierar beroende på trädslag, markens produktionsförmåga och i vissa avseenden var i landet avverkningen sker. På brukningsenheter som är större än 50 hektar måste den skog som kan föryngringsavverkas ransoneras för att undvika en för stor andel kalmark och ungskog.

Natur- och kulturmiljövård

Hänsyn till naturmiljön och till andra allmänna intressen, som kulturmiljön och friluftslivet ska tas vid alla skogsbruksåtgärder. Här anges en del av den viktigaste hänsynen;

– Behåll inslag av de trädslag som finns naturligt på växtplatsen och lämna buskar, enstaka träd, trädsamlingar och döda träd.
– Undvik att skada hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer[21] och var särskilt försiktig när en avverkning berör områden där det finns ovanliga växter och djur.
– Lämna de skyddszoner med träd och buskar som behövs mot hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, vatten, våtmarker och risbon.
– Gör inte för stora hyggen, markbered inte i skyddszoner mot vatten och våtmarker och avverka och transportera virket så att allvarliga skador på mark och vatten undviks.
– Undvik att skada stigar, spår och leder och se till att de är framkomliga.

Krav på hänsyn enligt föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen får inte vara så stora att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Om det går att utforma hänsynen på olika sätt ska ovanliga växter och djur, hänsynskrävande biotoper, gamla träd, grova träd, äldre döda träd samt skyddszoner mot sjöar och vattendrag gynnas så mycket som möjligt.

Rennäring

I områden där rennäring får bedrivas ska hänsyn också tas till rennäringen genom att anpassa hyggens storlek och läge när det behövs eller när skogsbilvägar byggs. Hänsyn ska också tas genom att lämna kvar trädsamlingar på hyggen och mot impediment, till exempel längs flyttleder. Den hänsyn som planeras inom året-runt-markerna, där renskötsel sker under hela året, och inom fjällnära skog ska redovisas. På året-runt-markerna ska berörd sameby ges möjlighet att samråda innan föryngringsavverkning eller avverkning för skogsbilväg.

[21] Kulturlämningar i form av fornlämningar har dock en strikt skydd i kulturmiljölagen (1988:950) och är därmed inte en del av den hänsyn som avses i skogsvårdslagen.

Åtgärder mot insekter

Insektsskador ska förebyggas genom att skadad skog av färsk gran och tall, över fem m^3sk per hektar ska tas om hand. Obarkat virke av tall och gran får inte lagras i skogen eller vid bilväg över sommaren eftersom skadeinsekter förökar sig i obarkat färskt barrvirke.

4.4 Miljöbalken

Miljöbalken som trädde i kraft den första januari 1999 syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras, mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Miljöbalken har en generell tillämplighet och innehåller bland annat regler om allmänna hänsynsregler, miljökvalitetsnormer, områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, genteknik, kemiska produkter och avfall. Bestämmelserna i miljöbalken är oftast allmänt hållna och preciseras genom förordningar och föreskrifter. Skogen berörs bland annat av förordningar om områdesskydd, artskydd och anmälan för samråd.

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen inom vissa delar av miljöbalken, främst biotopskyddsområden, skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område och skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dessa delar kommer utredningen att utveckla mer, huvudsakligen i kapitel 6 och 13. Nedan beskrivs kort en del av de skogsbruksåtgärder som faller under miljöbalken.

Hänsynsregler

I 2 kap. miljöbalkens finns de hänsynsregler som ska följas vid alla verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Reglerna är allmänt hållna, men har stor betydelse när balkens övriga regler ska tillämpas. Som utredningen kommer redogöra för mer utförligt i kapitel 13.3 är bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken tillämpliga på skogsbruksåtgärder.

Samråd om skogliga åtgärder

En skoglig åtgärd eller verksamhet som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anmälas för samråd till Skogsstyrelsen innan den påbörjas. Skogsstyrelsen har i föreskrifter angett vilka åtgärder som alltid ska anmälas för samråd. En underrättelse om eller tillståndsansökan för avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning och som är kompletterad med den information som ska ingå i samrådsanmälan gäller också som anmälan för samråd. Dessa bestämmelser redogörs för mer utförligt i kapitel 13.5.5.

Dikning i skogen

Vid dikning skiljer man på följande tre åtgärder varav de två första regleras i miljöbalken.

– Markavvattning.
– Dikesrensning.
– Skyddsdikning.

Med markavvattning avses framför allt grävning av nya diken där syftet med dikningen är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Det är länsstyrelsen som lämnar tillstånd till markavvattning. I större delen av södra Sverige är markavvattning i princip förbjuden.

Rensning av diken till samma djup och läge som de tidigare haft kräver i de flesta fall inte tillstånd, men ska i många fall anmälas till Skogsstyrelsen för samråd.

Skyddsdikning efter avverkning syftar till att leda bort överskottsvatten under en begränsad tid för att ge bra förutsättningar för nya plantor. Då syftet med skyddsdikning inte är varaktigt krävs inte tillstånd. Dikningen ska dock anmälas till Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen före åtgärden påbörjas.

4.5 Certifiering

I takt med att kraven på skogsbrukets miljöansvar utökats har olika former för att uppfylla den skogspolitiska målsättningen skapats. Ett framträdande exempel är de så kallade skogsbruksstandarder som ger en markägare möjlighet att certifiera sitt skogsbruk. Efterfrågan på skogsråvara från hållbara källor har styrt allt mer av skogsnäringen mot de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Att vara certifierad är dock inte en förutsättning för att uppfylla det sektorsansvar för miljön som skogspolitiken förutsätter.

I Sverige finns det i dag två olika frivilliga, marknadsbaserade system för certifiering av skogsbruk, Forest Stewardship council (FSC) som bildades 1993 och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) som bildades 1999.

Att ett skogsbruk eller en skogsprodukt är certifierad innebär att någon intygar att skogsbruket eller produkten bedrivs, tillverkas eller behandlas enligt en viss standard. PEFC och FSC har standarder för skogsbruk och spårbarhet. Kontrollen av efterlevnad av standarderna utförs av oberoende certifieringsföretag. Skogsbruksstandarderna innehåller bland annat regler för den hänsyn som ska tas till natur- och kulturvärden och sociala värden vid skogsbruksåtgärder, att en viss areal ska avsättas för naturvård och att markägaren ska ha en aktuell skogsbruksplan. Enligt bägge standarderna ska fem procent av den produktiva skogsmarken avsättas för naturvård. Enligt den nya standarden för FSC, som börjar gälla den 1 oktober 2020, finns ett nytt krav på att ytterligare minst fem procent av den produktiva arealen ska skötas med anpassade metoder för att bevara eller utveckla naturvärden och/eller sociala värden.

Det främsta argumentet som anges för att certifiera skogsbruk eller produkter är miljömässiga och ekonomiska. Många företag har kunder som kräver att de produkter som köps ska komma från certifierat skogsbruk.

Den svenska produktiva skogsmarksarealen som är certifierad enligt PEFC eller FSC uppgick 2018 till 14,8 miljoner hektar, vilket utgör 63 procent av den produktiva skogsmarksarealen.[22] Av den produktiva skogsmarken som ägs av enskilda är 32 procent certifierad, för övriga ägare är motsvarande andel 94 procent.

Nedan kommer utredningen att kort beskriva de två olika certifieringsorganen. Innehållet i de olika certifieringsstandarderna återkommer utredningen till under relevanta avsnitt i betänkandet, se bland annat kapitel 11.6.1 om nyckelbiotoper 15.2.6 om fjällnära skog.

Forest Stewardship Council (FSC)

Vid världsmiljökonferensen i Rio de Janeiro 1992 antogs inte någon skogskonvention utan ett antal skogsprinciper som pekade ut en riktning för ansvarsfullt skogsbruk men inga bindande skyldigheter. Som en reaktion på detta grundades Forest Stewardship Council, FSC, vid ett konstituerande möte i Toronto, Kanada 1993. FSC ska arbeta för ett miljöanpassat, socialt ansvarstagande och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar. Med miljöanpassat avses ett skogsbruk som värnar skogens mångfald, ekologiska processer och skogens produktionsförmåga. Socialt ansvarstagande innebär ett skogsbruk som skapar möjlighet för individer och lokala samhällen att ta del av skogens nyttigheter och som stärker ett lokalt engagemang och initiativ som främjar en långsiktig skogsskötsel. Ekonomisk livskraftigt skogsbruk innebär att skogliga åtgärder ska ge tillräcklig lönsamhet, utan att det sker på bekostnad av skogliga resurser, ekosystem eller väsentliga samhällsbehov.

FSC kom till Sverige 1996, då svenska intressenter bildade en arbetsgrupp för att ta fram en svensk skogsbruksstandard enligt FSC. Nu finns svenska FSC som en fristående, ideell förening, som verkar i enlighet med internationella FSC:s värdegrund och stadgar. Medlemmarna delas in i tre kamrar; ekonomiska kammaren, sociala kammaren och miljökammaren. FSC Sverige ska öka kunskapen om FSC och övervaka användningen av FSC:s varumärken i Sverige. FSC Sverige förvaltar och utvecklar också FSC:s svenska skogsbruksstandard. Den första svenska FSC-standarden för skogsbruk godkändes 1998 och ersattes 2010 av en uppdaterad version. Som nämnts kommer ytterligare en ny standardversion att börja gälla under år 2020.

[22] SCB. Statistiska meddelanden. JO1404 SM 1901.

Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)

PEFC bildades som ett svar på behovet av ett system som tog större hänsyn till det småskaliga familjeskogsbrukets särskilda villkor än vad man ansåg att FSC gjorde. Under 1998 startade skogsägare från Finland, Tyskland, Frankrike, Norge, Österrike och Sverige tillsammans med representanter från delar av industrin ett samarbete för att utveckla en gemensam skogsbrukscertifiering för certifiering av hållbart skogsbruk på enskilda privata skogsägares mark. Det ledde fram till att Pan European Forest Certification Council (PEFCC) bildades 1999. Genom bildandet av PEFCC skapades en mekanism som gjorde det möjligt för olika länder att utveckla standarder som är anpassade till lokala förhållanden, samtidigt som de följer internationellt accepterade riktlinjer och krav för hållbart skogsbruk.

Svenska PEFC bildades år 2000 och föreningens medlemmar delas in i tre grupper; Grupp 1: Skogsbruk inklusive transporter av virke till industri/terminal, grupp 2: Förädling av skogsråvara inklusive distribution och handel i värdekedjan fram till slutkund och grupp 3: Organisationer för sociala, miljömässiga och kulturella intressen kopplade till hållbart skogsbruk. PEFC:s skogsstandard syftar till att utveckla en ekonomiskt uthållig och värdefull skogsproduktion, biologisk mångfald samtidigt som kulturmiljö och sociala och estetiska värden värnas. Den första svenska skogstandarden godkändes av internationella PEFC i juli 2000. Standarden omfattar tre delar: Skogsbruksstandard, Social standard och Miljöstandard. Standarden har reviderats tre gånger. Nuvarande standard gäller till och med 2022.

4.6 Nationella skogsprogrammet

Nationella skogsprogram introducerades som begrepp av FN:s mellanstatliga skogspanel (International Panel of Forest) 1997. FN har sedan dess framhållit nationella skogsprogram som ett viktigt verktyg för ett hållbart skogsbruk. Förväntningar på att medlemsländerna initierar processer för nationella skogsprogram uttrycks bland annat inom FN:s skogsforum (United nations 2008) och i den paneuropeiska resolutionen från 2003 (MCPFE 2003). Enligt Food and Agriculture Organization (FAO) har i dag cirka 130 länder ett nationellt skogsprogram. Den regionala uttolkning som skett inom den paneuropeiska processen (MCPFE 2003) innebär att ett nationellt skogsprogram är en deltagande-, holistisk-, tvärsektoriell- och iterativ process för policyplanering, implementering, övervakning och utvärdering på den nationella och/eller regionala nivån som syftar till fortsatt utveckling av hållbart skogsbruk och bidra till hållbar utveckling.

Miljömålsberedningen föreslog i arbetet med långsiktigt hållbar markanvändning ett etappmål om ett nationellt skogsprogram. Under 2013 fick Skogsstyrelsen genom regleringsbrev i uppdrag att göra en förstudie om ett nationellt skogsprogram och uppdraget redovisades 2013. Regeringen bedömde att ett nationellt skogsprogram borde utvecklas. För att uppnå det beslutades att ett etappmål i miljömålssystemet om en dialogprocess skulle etableras senast 1 juli 2015.[23] År 2014 beslutade regeringen om ett etappmål om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram. Enligt beslutet skulle dialogen omfatta ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syfta till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.[24]

Dialogprocessen initierades 2015 dels genom att tillsätta ett programråd med brett deltagande från olika intressenter[25], dels genom att etablera fyra arbetsgrupper, med varsitt fokusområde;

- Tillväxt, mångbruk, värdeskapande av skogen som resurs.
- Virkesproduktion, övriga ekosystemtjänster och naturens gränser.

[23] Prop. 2013/14:141.
[24] Regeringsbeslut I:3, 2014-02-27, M2014/593/Nm.
[25] www.regeringen.se/artiklar/2020/02/arets-forsta-programradsmote-for-det-nationella-skogsprogrammet/.

- Främjande av biobaserade produkter och energi, smarta transporter, en skogsindustri i världsklass och ökad export.
- Internationella skogsfrågor.

Arbetsgruppernas underlagsrapporter lämnades till regeringen och remitterades under hösten 2016. Med underlagsrapporterna som grund beslutade regeringen i maj 2018 om en strategi för ett nationellt skogsprogram.[26] I samband med detta slog regeringen fast en vision för skogsprogrammet: ”Skogen, det gröna guldet, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi”.

Strategin vägleds av programmets vision och ska ses som en plattform utifrån vilken genomförandet av skogspolitiken ska få stöd fram till 2030. Skogsprogrammets kärna är den breda dialogen om skogens roll för ett hållbart samhälle och en växande bioekonomi. Dialogen ska inkludera utblickar i tid och rum, leda till ökad förståelse mellan olika åsikter om brukande av skog och främja metodutveckling för att hantera nuvarande och framtida skogspolitiska utmaningar. Grundförutsättningen för arbetet med skogsprogrammet är att inriktningen för den svenska skogspolitiken som vilar på två riksdagsbundna jämställda mål om produktion och miljö, de äganderättsliga principerna samt principen om frihet under ansvar ligger fast. Programmets strategi utgår från skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och bygger på dialog, samverkan, engagemang och erfarenhetsutbyte mellan intressenter i skogens hela värdekedja. Strategin innehåller fem fokusområden;

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

[26] Strategi för Sveriges nationella skogsprogram. N2018/03142/SK.

I juni 2018 presenterade regeringen en handlingsplan för det nationella skogsprogrammet som baseras på strategin och innehåller konkreta åtgärder utifrån skogsprogrammets vision och mål. Den första version av handlingsplanen omfattar framför allt åtgärder där staten har ett huvudansvar. Handlingsplanen kommer att uppdateras i dialog med intressenterna, där inte minst strategisk rådgivning av skogsprogrammets programråd kommer spela en central roll. Regeringens ambition med programmet är att skogssektorn och samhället i stort medverkar med åtgärder för förverkligandet av visionen och målen.

Under 2019 beslutades om ytterligare medel till skogsprogrammet för perioden 2020–2022.

5 Äganderätt

5.1 Begreppet äganderätt

I utredningens uppdrag anges bland annat följande utgångspunkt. Rättssäkerheten ska stärkas för markägare och företag och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. En viktig del för utredningen är att klargöra markägares rätt till ersättning och hur denna bör beräknas.

Vidare anges i direktivet att renskötselrätten är en kollektiv rättighet som grundas på urminnes hävd eller i vissa fall på sedvana och som omfattas av egendomsskyddet samt att denna inte ska försvagas.

För att utredningens uppdrag att säkerställa att markägare får den ekonomiska kompensation som de har rätt till samt att renskötselrätten inte genom något av utredningens förslag ska försvagas finns det skäl med en översiktlig redogörelse för äganderättens grunder och räckvidd. Denna redogörelse kan även utgöra grund för utredningsuppdraget beträffande analysen av de äganderättsliga konsekvenserna av att naturvärden på privatägda fastigheter identifieras och pekas ut av myndigheter. I detta sammanhang finns det skäl att återge några av de grundläggande bestämmelserna som reglerar egendomsskyddet i Sverige.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 anger, i artikel 17, att ”envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra. Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.” Äganderätten anses numera vara en universell mänsklig rättighet. Begreppets innebörd, styrka och förhållande till andra motstående rättigheter har dock varierat mellan olika rättsordningar och under olika tider.

Redan i den romerska rätten fanns rättsliga principer om ägande, dominium, vilka till viss del ligger till grund även för det nutida ägande-

rättsbegreppet. Dominium innebar en abstrakt rättighet knutet till ett ting och som inte var direkt beroende av en rådighet eller besittning. En person kunde därmed äga en bit av marken eller något som en annan person innehade för stunden. Likaså kan det ur den romerska rätten härledas olika inskränkningar i äganderätten, bland annat om vilka obehag som ska behöva tolereras grannar emellan. Det nuvarande synsättet på äganderätt, i en stor del av världen, kan sägas vara präglat bland annat av liberalismen och rättspositivismen. Liberalismen innebär i denna kontext frihet från tvång, vilket bland annat medför en rätt att fritt bestämma över sin egendom. Rättspositivismen innebär att olika rättigheter, till exempel äganderätten, uppkommer och existerar inom rättsordningen och att dessa rättigheter därmed inte är av naturen givna. Den legala rättsordningen bestämmer därmed innehållet i och kan begränsa dessa rättigheter.[1]

Utgångspunkten för detta funktionella synsätt innebär att äganderätten är en negativ rättighet, i bemärkelsen att dess omfattning utgörs av det som inte uttryckligen inskränker denna. Äganderätten har då en särställning bland rättigheter till egendom som innebär en i grunden obegränsad befogenhet, till skillnad från till exempel nyttjanderätt som definieras, positivt, av dess materiella innehåll. Rättigheten ska skyddas från andras orättfärdiga handlande, till exempel genom att stöld är kriminaliserat, men får stå tillbaka för angelägna inskränkningar som ställts upp av rättsordningen. För att det ska gå att tala om ägande som en rättighet med någon som helst innebörd krävs dock att skyddet av den har en praktisk betydelse, genom till exempel ett effektivt och rättssäkert förfarande i myndighet och domstol. Inskränkningarna, eller med andra ord gränserna för äganderätten, får inte heller vara så omfattande eller oförutsägbara att rättigheten i praktiken blir omöjlig att definiera.

Ett annat synsätt på äganderätten är att den utgörs av ett knippe ingående rättigheter, eller befogenheter, som tillfaller ägaren. Dessa i äganderätten ingående befogenheter kan förändras över tid och även se olika ut mellan olika egendomsslag. Ett exempel på en befogenhet ur ett sådant knippe, skulle kunna vara rätten att överlåta och att bruka egendomen. När det gäller fast egendom, som mark, kan dock dessa befogenheter vara starkt omskurna av lagstiftning, till exempel

[1] För en mer utvecklad redogörelse av äganderättens historiska och filosofiska innebörd se bl.a. Åhman, Karin, *Egendomsskyddet*, 2000, s. 40 ff. samt Åslund, Åsa, *Allemansrätten och marknyttjande*, 2008, s. 76 ff.

genom förbud mot att fritt överlåta skogsfastigheter eller en strikt reglering av hur skogsbruk får bedrivas. En fördel med att anlägga detta synsätt skulle kunna vara att de i ”äganderättsknippet” ingående befogenheterna skulle kunna hanteras separat. Detta synsätt medger även delad äganderätt, där en i äganderätten ingående rättighet i vissa fall kan innehas av ett annat rättssubjekt. Ett talande exempel är att rätt till bete normalt ingår i markägarens rättighetsknippe, men att denna rättighet i vissa fall kan tillkomma annan. I de områden där en sameby genom urminnes hävd upparbetat en rätt till renbete, har denna i äganderätten ingående befogenheten således en annan innehavare än den formella markägaren.

Det går då att tala om att marken brukas med stöd av äganderätten av både markägaren och innehavaren av renskötselrätt. En nackdel med en sådan positiv, om än abstrakt, definition av begreppet är att det, utan fast kärna, riskerar att urholkas genom att befogenheterna en efter en begränsas. Att tala om äganderätt som en mänsklig rättighet eller att ge den en konstitutionell innebörd kan då vara vanskligt.

5.1.1 Äganderätten till mark

Redan i 1909 års lagberednings förslag till ny jordabalk behandlades principiellt markäganderättens innebörd. Det uttalades bland annat att den rättsliga makt som jordäganderätten innebär inte är ovillkorlig, utan att den är given av rättsordningen och därmed underkastad den begränsning som rättsordningen kräver. Som exempel på begränsande regler nämndes politi- och näringslagstiftning, grannelagsrättsliga regler och den rätt som även annan än markägaren har, att beträda marken och där tillgodogöra sig vissa naturalster – det vill säga det som vi i dag benämner allemansrätten. Principen om att markäganderätten inte är ovillkorlig, utan är underkastad de begränsningar som rättsordningen uppställer, framkommer även i 1966 års proposition till ny jordabalk och har präglat allt lagstiftningsarbete därefter.[2]

En ledande tanke i svensk rätt är att all markanvändning står under offentlig kontroll. Staten och kommunerna har till uppgift att kontrollera hur marken används. Ett uttryck för det är plan- och bygglagens bestämmelse om kommunernas planmonopol samt regleringarna i fastighetsbildningslagen. Ett annat utmärkande drag för fastig-

[2] Åslund, Åsa, *Allemansrätten och marknyttjande*, 2008, s. 85.

hetsrätten är syftet att skapa förutsättningar för en fastighetsanvändning som är effektiv ur samhällelig synpunkt. Utgångspunkten är att marken bör användas på det sätt som ger mesta möjliga nytta för samhället i stort och samhällsplaneringsfrågorna har varit centrala för att uppnå samhälleliga mål. De kollektiva inslagen i lagstiftningen har därmed varit framträdande.

Samtidigt utgör fastighetsrätten en central del av det marknadsekonomiska systemet, där rättsordningen bör skapa regler och institutioner som ger goda förutsättningar för den ekonomiska aktiviteten i samhället. Det medför att lagstiftningen bör skapa förutsättningar för trygga ekonomiska förfoganden över den fasta egendomen. En av fastighetsrättens funktioner är därför att klargöra vilka rättigheter som finns till en fastighet och förhållandet mellan olika rättigheter. En ordnad fastighetsindelning har även varit en hörnsten i den svenska ämbetsstaten och i byggandet av en stark och ordnad välfärdsstat, genom att man har kunnat använda marken som en effektiv produktionsfaktor och som en viktig inkomstkälla för staten via beskattningen. Den tidiga fastighetsregistreringen och Lantmäteriets verksamhet har haft en avgörande betydelse för att det finns klara och tydliga rättighetsförhållanden. Utöver detta präglas den fastighetsrättsliga lagstiftningen av de intresseavvägningar som ska göras mellan olika intressen. I dessa avvägningar är begreppen allmänna och enskilda intressen centrala.[3]

Det finns en mycket omfattande reglering som innebär att markägaren inte fritt får förfoga över sin egendom. Mest framträdande är kanske plan- och bygglagen som tillsammans med miljöbalken anger vad som från samhället är den önskvärda markanvändningen och på olika sätt reglerar hur marken får nyttjas. Därutöver kan nämnas bland annat fastighetsbildningslagen och jordförvärvslagen som begränsar möjligheterna att fritt överlåta hela eller delar av en fastighet.

För skogsbrukets del innebär exempelvis jordförvärvslagens restriktioner för juridiska personer att förvärva lantbruksegendom sannolikt att värdet av skogsfastigheter är i storleksordningen 10–30 procent lägre än vad en helt fri marknad hade kunnat förväntas betala. Detta mycket på grund av de mer gynnsamma skatteregler som gäller för aktiebolag.

För denna utredning är givetvis skogsvårdslagens bestämmelser om hur skogsmark bör och får brukas samt miljöbalkens bestämmel-

[3] Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, 2017, s. 44 f.

ser, om vilka inskränkningar i ett fritt brukande som uppställs med hänsyn till bland annat naturmiljön, av central betydelse. Skogsvårdslagen anger att skogen är en nationell tillgång, vilket i detta sammanhang kan stå som symbol för lagstiftarens synsätt beträffande förhållandet mellan äganderätten och det allmänna intresset. Rennäringslagen anger vad som gäller för den, vid sidan av skogsbruk, mest areellt omfattande markanvändningen, renskötsel.

Vid sidan av de lagar som anger hur avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen ska gå till samt den reglering som har till avsikt att planera markanvändningen finns även instrument som tar sikte på förhållandet mellan konkurrerande enskilda intressen. Plan- och bygglagens regler om hänsyn till enskilda intressen, jordabalkens 3 kap. om rättsförhållandet mellan grannar och fastighetsbildningslagens bestämmelser om servitut är exempel på sådan lagstiftning. En markägare kan därför tvingas tåla att andra tillgodogör mark eller hindrar en önskvärd markanvändning. Det bör till exempel nämnas att det i dag i Sverige finns ett nät av ledningsgator, med en total längd av cirka 450 000 kilometer och en yta av cirka 300 000 hektar, som till övervägande del är förlagda på enskildas marker med stöd av reglerna om ledningsrätt, utan att ägarna haft möjlighet att hindra detta.[4]

Äganderätten saknar som sagt en legaldefinition och dess närmare innebörd hör i stor uträckning rättsfilosofin till. Som juridiskt begrepp är äganderätten trots detta en mycket central del av samhället och rättsordningen.

[4] Grusell, E. & Miliander, S., *GIS-baserad identifiering av artrika kraftledningsgator inom stamnätet*, rapport för Svenska Kraftnät, nr 1960900, 2004.

5.2 Egendomsskyddet

Den mest centrala äganderättsliga lagstiftningen utgörs av egendomsskyddet i vår grundlag, som begränsar statens möjlighet att inskränka denna rättighet. Dessutom följer ett egendomsskydd även av internationell rätt där Europakonventionen satt tydliga spår i svensk rätt.

5.2.1 Bakgrund till nuvarande bestämmelser i regeringsformen[5]

Grundlagsskyddet för egendomsrätten infördes genom en lagändring 1974 och hade då följande lydelse (8 kap. 1 § fjärde stycket regeringsformen).

> Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Beträffande grundlagsskyddets tänkta räckvidd uttalade departementschefen att han i tydlighetens namn ville framhålla det i och för sig ganska självklara att föreskriften enbart tog sikte på sådana ingripanden i egendomsrätten som avsågs exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Den omfattade alltså inte bestämmelser om begränsningar i möjligheten att använda fast egendom som återfanns i till exempel planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning.

Grundlagsbestämmelsen kom under följande två decennier att vara föremål för diskussion i ett flertal lagstiftningsärenden. Diskussionerna rörde främst innebörden av den ersättningsrätt som den enskilde garanterades genom bestämmelsen. Bestämmelsens ordalydelse ändrades men dess tillämpningsområde förblev detsamma. Under framför allt åttiotalet motionerades det flitigt för en förstärkning av det grundlagsstadgade egendomsskyddet. Mot bakgrund av det beslutade regeringen 1991 att tillsätta en kommitté som bland annat fick i uppgift att se över frågan om förutsättningarna att ytterligare förstärka egendomsskyddet. Kommittén, som antog namnet Fri- och rättighetskommittén, lämnade 1993 sitt delbetänkande i vilket den föreslog en utvidgning av egendomsskyddet till att även avse rådighetsinskränkningar. Fri- och rättighetskommitténs förslag till utvidg-

[5] Detta kapitel är i sin helhet hämtat från SOU 2013:59 s. 35 ff. där referenser återfinns.

ning av egendomsskyddet var en del av resultatet av en politisk uppgörelse i författningsfrågor mellan företrädare för de två politiska blocken. Regeringen lade kommitténs förslag till grund för sitt eget förslag och uttalade i propositionen att det var viktigt att största möjliga politiska enighet fick prägla bedömningen av utredningsförslaget och att det av regeringen framlagda förslaget utgjorde resultatet av överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Bestämmelsen fick efter ändringen följande lydelse (2 kap. 18 § första och andra stycket regeringsformen).

> Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.
>
> Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen gav upphov till en rättsvetenskaplig debatt i fråga om bestämmelsen hade fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar hade utökats, trots att motsatsen uttalats i förarbetena. Eftersom bestämmelsens ordalydelse inte stämde överens med lagstiftarens intentioner, så som de tydligt framgick av lagens förarbeten, kom debatten till största del att handla om olika metoder för grundlagstolkning.

Å ena sidan hävdades att ordalydelsen borde ha företräde framför förarbetena vilket innebar att ersättning skulle kunna lämnas i strid med annan lagstiftning vid åtskilliga typer av ingrepp i markanvändningen även då dessa motiverades av miljö- eller säkerhetsskäl. Å andra sidan framfördes åsikten att det just vid tolkningen av regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter fanns särskild anledning att beakta förarbetena.

Grundlagsändringen blev även föremål för diskussion vid miljöbalkens tillkomst. Miljöbalksutredningen anslöt sig till den senare uppfattningen att bestämmelsen skulle tolkas i enlighet med de otvetydiga förarbetsuttalandena vilket innebar att ändringen av 2 kap. 18 §

regeringsformen inte oundgängligen motiverade någon utvidgning av gällande ersättningsregler. Lagrådet ansåg dock att den begränsning av ersättningsrätten som följde av miljöbalkens ersättningsregler skulle stå i strid med bestämmelsen i regeringsformen om den senare tolkades enligt ordalydelsen och att lagtexten i grundlagen således fått en utformning som inte motsvarade lagstiftarens intentioner.

Mot bakgrund av Lagrådets uttalande, den akademiska debatten och ett flertal motioner som krävde en översyn av formuleringen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, fick 1999 års författningsutredning i uppdrag att lämna förslag till ny lydelse av bestämmelsen. Då man inte lyckades nå en bred uppslutning kring någon av de lösningar som prövats lämnade utredningen inget förslag till ändrad lydelse. Frågan togs upp igen i 2008 års grundlagsutredning. Grundlagsutredningen ansåg att den närmare avgränsningen av det område där en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl ska finnas bör ske genom vanlig lag och föreslog ett nytt tredje stycke i grundlagsbestämmelsen med denna innebörd. Förslaget antogs av riksdagen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Det nya tredje stycket fick därmed följande lydelse (2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen).

> Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

5.2.2 Innebörden av regeringsformens egendomsskydd

Skydd mot expropriation och rådighetsinskränkningar

I 2 kap. 15 § första stycket anges skyddet mot att berövas sin egendom. Där anges att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

I begreppet expropriation och annat sådant förfarande avses tvångsövertagande av äganderätt eller annan särskild rätt med ett ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt, servitut eller jakträtt[6]. Det

[6] NJA 1989 s. 20.

avser inte andra typer av tvångsavhändelse, som till exempel förstörelse, böter, skatt eller utmätning.

När det gäller rådighetsinskränkningar för mark eller byggnad avses i bestämmelsen till exempel byggnadsförbud, användningsförbud, strandskydd, och förbud mot skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen eller till följd av områdesskydd. Skyddet mot rådighetsinskränkningar omfattar både markägaren och den som innehar en särskild rätt i fastighet eller byggnad. Grundlagsskyddet omfattar inte inskränkningar till följd av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda.[7] Inte heller bör avtal med det allmänna, till exempel naturvårdsavtal, anse omfattas av skyddet. I vart fall så länge dessa är slutna under reell frivillighet och inte under hot om expropriation.

Angelägna allmänna intressen

Den enskildes egendom är dock inte ovillkorligt skyddad. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål finns, som en sista utväg, möjlighet att tvångsvis ta i anspråk enskilds egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom.

Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att till exempel anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket framgår av sista meningen av första stycket.

Detta kriterium ska vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget ska få ske. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekrea-

[7] Prop. 1993/94:117 s. 49.

tion och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder med mera kan utgöra ett angeläget allmänt intresse. Vad som kvalificeras som ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket i regeringsformen är avsett att anknyta till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.[8]

Ersättning vid expropriation

Bestämmelsens andra stycke anger att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Begreppet full ersättning innebär att hela den ekonomiska förlust som uppkommer genom ingreppet ska ersättas. Även med en grundlagsfäst huvudprincip om full ersättning ger bestämmelsen uttryckligt utrymme att i vanlig lag utforma exempelvis värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt. Sådana principer för ersättningens bestämmande återfinns framför allt i expropriationslagen. Principen om full ersättning innebär dock att om en lagbestämmelse inte når upp till den nivå som grundlagen kan anses kräva, ska regeringsformen träda in och fylla ut rätten till ersättning till dess miniminivå – full ersättning.[9]

Ersättning vid rådighetsinskränkningar

Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Vid rådighetsinskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljö-

[8] Prop. 1993/94:117 s. 48.
[9] NJA 2007 s. 695. Här fann HD att ersättning skulle utgå för ekonomisk skada, om än obetydlig, trots att någon skillnad i marknadsvärdet inte kunde fastställas vid tillämpning av expropriationslagen.

skydds- eller säkerhetsskäl begränsas dock rätten till ersättning av vad som följer av lag i fråga om rätt till sådan ersättning.

Vid rådighetsinskränkningar krävs således inte att *full* ersättning ska utgå för intrånget. Vid inskränkningar av de särskilt uppräknande allmänna intressena hälsoskydd, miljöskydd och säkerhet saknas även grundlagsskyddad rätt till ersättning. Vid tillkomsten av den begränsningen i bestämmelsen, som kom till uttryck genom 2011-års grundlagsreform uttalade regeringen:

> Förslaget innebär att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning bör lämnas får göras i vanlig lag. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad påverkas inte av förslaget. Rätt till ersättning föreligger som nämns ovan således exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden. Genom det föreslagna tredje stycket klargörs dock att när det gäller rätten till ersättning vid ingripanden som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av vanlig lag. Denna undantagsregel omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen.[10]

Miljöskydd med mera.

Begreppet miljöskydd definieras inte närmare i lagmotiven. Genom att i motiven exemplifiera att huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket om att ersättning ska utgå gäller för miljöbalkens områdesskydd torde det dock gå att dra slutsatsen att sådan naturvård som syftar till att bevara viss naturmiljö för all framtid inte omfattas av begreppet miljöskydd. Att inskränkningar till hindrade av *föroreningar* faller under begreppet är däremot närmast självklart och följer av den internationellt erkända principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle).[11]

I förarbetena saknas dock vägledning om hur distinktionen i övrigt ska göras mellan naturvård och miljöskydd, till exempel beträffande hur inskränkningar till skydd av fridlysta arter i ett område ska kategoriseras.[12]

[10] Prop. 2009/10:80 s. 169 f.
[11] Prop. 2009/10:80 s. 169.
[12] Se även SOU 2013:59 s. 57 ff.

Som anvisning till situationer där ersättningsrätt bör utgå för inskränkningar som motiverats av miljöskyddsskäl, och därmed inte omfattas av ersättningsrätten i andra stycket, angavs förhållanden där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar. Frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.[13]

Varken lydelsen av undantagsregeln i tredje stycket eller dess förarbeten gav något uttryckligt svar på frågan om anvisningarna endast riktades till lagstiftaren eller även utgjorde rättslig grund för ersättning i det enskilda fallet. Högsta domstolen fann emellertid i ett uppmärksammat mål som rörde ersättning för inskränkningar för fiske i Torne älv, NJA 2014 s. 332, att bestämmelsen gav uttryck för en allmän rättsgrundsats som kan åberopas av enskild mot staten då uttrycklig reglering av ersättning saknas. Inskränkningarna i fisket i älven var motiverat främst för att skydda den vilda laxen vilket föranledde en prövning av frågan även om vad som utgör miljöskydd. HD uttalade i denna fråga:

> Generellt sett måste en enskild tåla inskränkningar i sin fiskerätt till följd av fiskevårdande föreskrifter. Till grund för fiskerestriktionerna i Torne älv låg angelägna miljöskäl. Restriktionerna syftade dock närmast till att bevara miljön, inte till att avvärja risker mot denna.

HD fann vidare att fiskerestriktionerna, mot bakgrund av att det drabbade de enskilda mycket hårt och oförutsägbart, stod i klart missförhållande mellan det allmännas fördel av rådighetsinskränkningen och den belastning som denna medförde för klagandena. Vidare anförde HD:

> Vid en intresseavvägning framstår det därmed - också med beaktande av den principiella utgångspunkten att ersättning normalt inte utgår vid inskränkningar av miljöskyddsskäl - inte som rimligt att inskränkningen av klagandenas rådighet till sina områden ska kunna göras utan att någon ersättning utgår för den förlust som restriktionerna har orsakat dem. Hänsynen till klagandenas intressen kräver sålunda att de får ersättning för rådighetsinskränkningen.

[13] Prop. 2009/10:80 s. 169.

HD synes därmed ha kommit fram till att fiskeförbud, trots att det avsåg att *bevara* miljön och inte *skydda* den mot skada, aktualiserade undantagsregeln om miljöskydd. Även undantagsregeln fick dock ge vika i det enskilda fallet, vilket motiverades av de enskildas intresse av ersättning.[14]

Vid denna tolkning skulle begreppet miljöskydd i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen även kunna anses omfatta andra inskränkningar i pågående markanvändning, som har till syfte att bevara miljön. Till exempel när avverkning av skog förbjuds till skydd för arter som omfattas av artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen innehåller inte några ersättningsregler, vilket då skulle anses förenligt med undantagsregeln. Ersättningsrätt skulle däremot kunna utgå direkt med stöd av regeringsformen om det vid en intresseavvägning i det enskilda fallet inte är rimligt att inskränkningen av klagandenas rådighet till sina områden görs utan att någon ersättning utgår. Utgångspunkten vid denna prövning skulle då kunna vara att tröskeln för ersättning är lägre vid bevarande av miljön (naturvård) än att avvärja risker mot miljön (föroreningar etc.). HD hade nämligen kommit fram till att restriktionerna varit motiverade av angelägna miljöskäl som ”dock” närmast syftat till att bevara miljön, inte till att avvärja risker mot denna. Denna distinktion av syftet med restriktionerna torde ha spelat roll vid den efterföljande proportionalitetsbedömningen, som utmynnade i att ersättning skulle utgå.

Huruvida ersättningsrätt enligt regeringsformen för inskränkningar till följd av artskyddsförordningen skulle ingå i en proportionalitetsbedömning prövades av Mark- och miljööverdomstolen i rättsfallet MÖD 2017:7. Målet rörde dispens enligt 15 § artskyddsförordningen för att slutavverka 1,5 hektar skog inom ett område där inventering visat förekomst av svampen bombmurkla. Arten omfattas av de nationella fridlysningsbestämmelserna i 8 § artskyddsförordningen. Enligt den bestämmelsen är det förbjudet att bland annat ta bort eller skada exemplar av bombmurkla om artens bevarandestatus riskerar att påverkas. Mark- och miljööverdomstolen argumenterade för att undan-

[14] Det bör dock noteras att HD tog ställning till regeringsformens tidigare lydelse som var tillämplig i det aktuella målet. Målet rörde förhållanden som uppkommit år 1997 och den rättsliga argumentationen utgår därför från regeringsformen i dess lydelse före den 1 januari 2011. Egendomsskyddet reglerades då i 2 kap. 18 § regeringsformen utan att uttryckligen undanta miljöskyddsintresset från ersättningsrätten. HD konstaterar dock att ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar är sakligt överensstämmande med nu gällande rätt (p. 10) och att undantagen för bl.a. miljöskydd ansågs följa även av den tidigare bestämmelsen, om än inte uttryckligen (p. 19).

tagsregeln på grund av miljöskyddsskäl[15] var tillämpligt i fallet. Vidare anfördes att NJA 2014 s. 332 i och för sig medgav att en ersättningsrätt skulle kunna föreligga vid inskränkning av rådigheten vid tillämpning av reglerna i artskyddsförordningen. Domstolen bedömde dock frågan som osäker och att ersättning under alla förhållanden förutsätter att talan väcks mot staten, vilket inte varit lagstiftarens avsikt då artskyddsreglerna infördes.

Domstolens slutsats blev i stället att det vid en dispensprövning enligt artskyddsförordningen skulle göras en proportionalitetsbedömning som innebär att dispens skulle medges om pågående markanvändning avsevärt försvårades. Vid denna bedömning påpekade domstolen att miljölagstiftningens utgångspunkt för begränsningar i pågående markanvändning synes vara att mer betydande inskränkningar ska leda till ersättningsrätt, när behovet av miljöskydd föranleds av omständigheter som den enskilde markägaren inte råder över. När ersättningsrätt inte följer av den lag eller det bemyndigande som medger begränsning i pågående markanvändning ansåg domstolen följaktligen att bestämmelserna i artskyddsförordningen inte kan anses varit avsedda att innebära någon betydande inskränkning av egendomsskyddet. Möjligheten till ersättning genom att väcka talan mot staten med stöd direkt av regeringsformen ska därmed inte vara en del av proportionalitetsbedömningen.[16]

Även begreppet *miljöskydd* förefaller genom avgörandet ha fått en vidare innebörd där bevarande av natur och skydd mot miljöskador synes sammanfalla.[17] Detta kan ytterligare försvåra tolkningen av regeringsformens ersättningsrätt. Det bör i sammanhanget även nämnas att Bombmurklemålet i sak handlade om en nationellt fridlyst art. En art som är skyddad av EU:s art- och habitatdirektiv kan tänkas innebära en annan slutsats motiverad av det strikta skydd som EU-rätten uppställer och den praxis som utvecklas av EU-domstolen för dessa arter. Ytterligare rättsfall är därmed att vänta om inte lagstiftningen

[15] I domen anges dock att 2 kap. 15 § tredje stycket undantar inskränkningar av *miljöskäl*, med vilket får förmodas avses begreppet miljöskyddsskäl.

[16] Domstolen var inte enig på denna punkt. De två skiljaktiga ledarmötena ansåg att en proportionalitetsbedömning borde kunna leda till slutsatsen att det allmänna intresset av artbevarande innebar att dispensansökan ska avslås trots att det saknas ersättningsbestämmelser och att den enskilde då hänvisas att väcka talan mot staten. Se även Bengtsson, Bertil, *Om bombmurklor och egendomsskydd* i Vänbok till Fredrik Wersäll, 2018, s. 113.

[17] Distinktionen är dock kritiserad i doktrin, se t.ex. Se t.ex. Michanek Gabriel, Zetterberg Charlotta, *Den svenska miljörätten*, (4 uppl)., s. 468, som anser att principen om att förorenaren betalar, ur miljösynpunkt, bör göras gällande även på naturvårdens område.

uppdateras på detta område.[18] Det ingår dock inte i denna utrednings uppdrag att se över artskyddsförordningens regler, som ska hanteras i en annan ordning.[19]

Pågående markanvändning

Den som vill ändra markanvändningen genom att till exempel bygga en anläggning, bryta mark för nytt jordbruk eller anlägga en skog på ett tidigare obevuxet område krävs ofta ett tillstånd av något slag. Egendomsskyddet har inte till avsikt att skydda förväntningar om en ändrad markanvändning. Skyddet omfattar däremot pågående markanvändning.[20] Endast det faktum att ett visst tillstånd krävs för en åtgärd innebär dock inte att det är frågan om ändrad markanvändning. Det ska vara fråga om sådana mer grundläggande tillstånd som är nödvändiga för att en verksamhet av en viss karaktär över huvud taget ska kunna bedrivas. Ytterst får gränsen mellan pågående och ändrad markanvändning göras genom en bedömning av samtliga omständigheter i det särskilda fallet och vad som allmänt sett framstår som samma eller en annan verksamhet. Vid den bedömningen kan det vägas in också om verksamheterna skiljer sig i fråga om exempelvis omloppstider, såsom mellan jordbruk och skogsbruk. Det kan i vissa fall finnas skäl även att pröva om en ny användning får påtagligt annorlunda konsekvenser för miljön.[21]

Begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten* infördes genom 1972 års lagstiftningsärende om bland annat ny byggnadslag i naturvårdslagen, byggnadslagen och byggnadsminneslagen. Bedömningen av om kvalifikationsgränsen är uppnådd måste göras i två led. För det första måste det konstateras att ett ingrepp sker i pågående markanvändning och för det andra att detta medför att denna avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Uttrycket återfinns främst i markreglerande bestämmelser som 31 kap. 4 § miljöbalken och 14 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen. Skogsvårdslagens bestämmelser om hänsyn är ett annat exempel. I 1972 års lagstiftningsärende diskuterades begreppet pågående markanvändning. Där konstaterades att begreppet skulle ges en relativt

[18] Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens pågående mål M 7888-19 (tjäder).
[19] Dir. 2020:58, *Översyn av artskyddsförordningen*.
[20] Prop. 1972:111 bil. 2 s. 329 f. och 338 och prop. 2009/2010:162 s. 72.
[21] NJA 2015 s. 323 p. 8–9.

generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning ansågs vara berättigade till ersättning. Exakt var gränsen ska dras skulle dock, enligt departementschefen, bestämmas från fall till fall beroende på vilken typ av markanvändning det är fråga om och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Vidare angavs att det vid bedömningen ska tas hänsyn till det allmännas syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder så som den kommer till uttryck i relevant lagstiftning eller på annat sätt.[22]

En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Vid miljöbalkens införande anfördes följande.

> Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.
>
> Ibland sker ingripanden från det allmänna sedan ny kunskap eller nya problem har framkommit. Hänsynsreglerna syftar till att möta även nyupptäckta hot. Inte heller i dessa situationer har därför verksamhetsutövaren rätt till ersättning för att han tvingas följa gällande regler.
>
> Det resonemang om lagenlighet som nyss förts har knutits till uttrycket pågående markanvändning. Om lagenligheten i stället knyts till uttrycket ”avsevärt försvåras” betyder det att markanvändningen aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren skall följa en hänsynsregel.[23]

En åtgärd som tidigare varit ett led i pågående markanvändning kan således i ett senare skede förbjudas, utan att ersättningsrätt för den delen aktualiseras. Utgångspunkten för huruvida en inskränkning berättigar till ersättning ska bland annat ta i beaktande det allmännas syn på lämpliga brukningsmetoder så som det kommer i uttryck genom lag.[24] Ett sådant exempel är införandet av det generella förbudet mot hyggesplöjning som markberedningsmetod inom skogsbruket.

---

[22] SOU 2013:69 s. 51 samt prop. 1972:111 bil. 2 s. 333 f.
[23] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.
[24] Miljöbalkens betydelse för vilka åtgärder som ska anses utgöra laglig markanvändning i en skogsbrukskontext är omdebatterat, se bl.a. Forsberg, Maria, *Skogen som livsmiljö*, 2012 s. 138 ff. med där angivna referenser.

5.2.3 Egendomsskyddet i EKMR

Sedan den 1 januari 1995, gäller den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) som lag i Sverige. Sverige ratificerade konventionen redan den 4 februari 1952, men genom 1994 års lag klargörs konventionens ställning som rättskälla i svensk rätt.

I förarbetena till konventionslagen förutsätts svensk rätt i allmänhet stå i överenstämmelse med de krav som gäller enligt konventionen[25], men i takt med utvecklingen av Europadomstolens rättspraxis, som tolkar konventionens innehåll, måste svensk lagstiftning och rättstillämpning ständigt ses över för att tillse att avvikelser inte sker. Till konventionen hör ett antal tilläggs- och ändringsprotokoll. Av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen, vilket ratificerades av Sverige den 22 juni 1953, framgår skyddet för egendom.

Där stadgas att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet egendom i artikel 1 har en självständig och vidsträckt innebörd. Med egendom avses inte bara fast eller lös egendom utan också begränsade sakrätter, fordringar och immateriella rättigheter. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av intrånget i det allmännas intresse måste balanseras mot det men som den enskilde lider av intrånget.

Europadomstolen har uttalat att vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Ersättning ska lämnas om det med hänsyn till samtliga omständigheter inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Någon rätt till full ersättning föreligger dock inte generellt enligt europarätten.[26]

[25] SOU 1993:40, Del A, *Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen*, s. 25.
[26] SOU 2013:59 s. 62.

Vid rådighetsinskränkning finns alltså inte samma garanti till ersättning enligt konventionen som vid egendomsberövande. Arten och omfattningen av inskränkningen blir avgörande. Det krävs dock att ekonomisk förlust för den enskilde har uppstått för att ersättning ska vara möjligt. Europadomstolen gör alltid en in casu bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet. Europadomstolen har vid olika tillfällen haft anledning att pröva vad som kan anses utgöra ett allmänt intresse i konventionens mening. Den slutsats som kan dras från dessa fall är att Europadomstolen har tolkat begreppet tämligen extensivt. Särskilt när det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har domstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och gett staterna ett betydande utrymme att bedöma vad som är rimligt med hänsyn till övergripande intressen. Värt att notera är att Europakonventionen inte uppställer det extra krav på att de allmänna intressena ska vara *angelägna* som återfinns i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vissa generella faktorer kan utläsas av Europadomstolens praxis. Viktigast för att en ersättningsrätt ska föreligga vid rådighetsinskränkningar är att den som anser sig vara ersättningsberättigad kan sägas ha legitima förväntningar att få fortsätta att bedriva verksamheten. Vid bestämmande av ersättningens storlek gäller proportionalitetsprincipen, varför ersättning bör utgå om ingreppet anses oproportionerligt betungande för den enskilde.

Vad gäller förhållandet mellan egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen uttalade regeringen i samband med konventionens inkorporering i svensk rätt att Europakonventionen utgör ett grundläggande åtagande för Sverige när det gäller mänskliga fri- och rättigheter (se 2 kap. 19 § regeringsformen). Svensk lag skulle därför innehålla en principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom ska lämnas okränkt och att det var angeläget att skyddet skrevs in i grundlagen på ett mer uttryckligt sätt än tidigare. Till skillnad från konventionen ansåg regeringen att bestämmelsen skulle innehålla en uttrycklig regel om att ersättning ska utgå vid ingrepp i enskild egendom. Regeln om egendomsskydd i regeringsformen utgör en precisering av det skydd av egendom som Europakonventionen innehåller.[27]

[27] Prop. 1993/94:117 s. 15.

5.2.4 Renskötselrätten och egendomsskyddet

I stora delar av Sverige finns, vid sidan av de i äganderätten ingående befogenheterna som tillfaller den lagfarna ägaren av en fastighet, ytterligare en stark rättighet – renskötselrätten. Renskötselrätten medför en förfoganderätt vars innehåll framkommer genom det numera upphävda rättsinstitutet urminnes hävd, sedvana, bestämmelserna i rennäringslagen samt av praxis. I rennäringslagens 1 § framgår följande.

> Den som är av samisk härkomst (same) får enligt bestämmelserna i denna lag använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar.
>
> Rätten enligt första stycket (renskötselrätten) tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd.
>
> Renskötselrätten får utövas av den som är medlem i sameby.

Fastställandet att renskötselrätten grundas på urminnes hävd har sin bakgrund i Högsta domstolens uttalande om renskötselrättens grundläggande karaktär i det så kallade Skattefjällsmålet,[28] som rörde samiska anspråk inom året-runt-markerna, där renskötsel får bedrivas under hela året. Renskötselrätten inom de så kallade vinterbetesmarkerna har av Högsta domstolen i det så kallade Nordmalingsmålet[29] ansetts vila på *sedvanerätt*.

Högsta domstolen har beträffande de olika rättsliga grunderna för rättighetens uppkomst i det nyligen avgjorda Girjasmålet[30] konstaterat att oavsett till vilket rättsinstitut som rättigheten hänförs är den bakomliggande tanken att förhållanden som under lång tid har varit etablerade och respekterade inte ska rubbas. Även vid en tillämpning av principerna om urminnes hävd finns det anledning att ta hänsyn till den sedvanerätt som vid var tid har gällt, i den mån denna är känd.

Att renskötselområdet har brukats under en längre period, med viss kontinuitet och intensitet är således grunden för renskötselrättens tillkomst och får betydelse vid frågan om rättighetens innehåll, oavsett om detta karaktäriseras som urminnes hävd eller sedvanerätt. Det avgörande är konstaterandet att renskötselrätten utgör en rättighet av civilrättslig karaktär och inte har sin grund i rennäringslagen, vilken innan Högsta domstolens ställningstaganden i Skattefjällsmålet varit ifrågasatt. Väsentligt är att renskötselrätten har ett egendoms-

[28] NJA 1981 s. 1
[29] NJA 2011 s. 109.
[30] NJA 2020 s. 3.

skydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, vilket motsvarar skyddet för äganderätten. Vad som skyddas är alltså den speciella nyttjanderätt som renskötselrätten utgör.

Ett ingrepp i rättigheten är därmed bara tillåtet om det motiveras av angelägna allmänna intressen, och tas rättigheten i anspråk ska full ersättning utgå. Att rättigheten omfattas av egendomsskyddet innebär också att inskränkningar i en samebys rätt att råda över renskötselrätten ska ersättas, om de innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras på det aktuella området eller annars medför betydande skada.

Att renskötselrätten är av civilrättslig karaktär innebär därmed att rättighetens innehåll kan anses utgöras av det som återstår efter de av rättsordningen uppsatta begränsningarna. Om rennäringslagen skulle upphävas skulle därmed renskötselrätten alltjämt finnas kvar, men utan de eventuella begränsningar som följer av nuvarande lagstiftning och med ett mer otydligt innehåll. På samma sätt som för äganderätten kan även lagstiftning som begränsar denna rättighet sättas åt sidan om den anses strida mot grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

Det kan således konstateras att egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen sätter upp gränser för i vilken mån en lag får inskränka innehavarens av renskötselrätt rådighet över mark. Det innebär att en lagstiftning som avser markanvändning på de områden där renskötsel får bedrivas inte får begränsa den pågående markanvändningen renskötsel annat än för angelägna allmänna intressen, och då mot ersättning.

5.2.5 Rättighetsskydd

För att en rättighet, vare sig den kommer ur regeringsformen eller från ett internationellt instrument, ska få en faktisk innebörd krävs att den tillämpas av rättsordningen. Detta kan ske både genom att rättigheten beaktas vid lagstiftningsarbete och annan normgivning som inte får stå i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Även vid myndigheters och domstolars handläggning och myndighetsutövning ska rättigheterna beaktas. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får inte heller en domstol tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Denna så kallade lagprövning innebär att domstolar i det enskilda fallet kan

åsidosätta en hierarkiskt underordnad föreskrift som inte står i överenstämmelse med till exempel egendomsskyddet i regeringsformen eller EKMR.

Det finns emellertid olika former av inskränkningar i fri- eller rättigheter som inte kan prövas inom ramen för ett normalt domstolsförfarande. Bestämmelsen kan sakna överklagandemöjligheter eller på annat sätt begränsa den enskildes möjligheter till prövning. Enligt artikel 13 i EKMR ska var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Innebörden är att det måste vara praktiskt möjligt för en enskild person att få sin sak prövad av en domstol eller domstolsliknande myndighet. En sådan prövning ska antingen innebära en överprövning av det beslut som medfört kränkningen eller en reparation av verkningarna genom skadestånd.

6 Skydd av skog

6.1 Områdesskydd enligt miljöbalken

Naturvården har historiskt sett sitt ursprung i områdesskyddet – att skydda särskilt värdefulla områden och objekt. Det var genom områdesskyddet den statliga naturvården tog sin början i Sverige för över hundra år sedan. Den 24 maj 1909 beslutade riksdagen om den första naturskyddslagstiftningen med bestämmelser om skydd av naturminnesmärken. Samtidigt beslutade Sveriges riksdag om inrättande av Europas första nationalparker. De första nio nationalparkerna omfattade till stor del fjällområden – Sarek, Stora Sjöfallet, Abisko, Pieljekaise och Sånfjället – men också urskogsområdet Hamra, kulturlandskapen Garphyttan och Ängsö samt delar av Gotska Sandön.[1]

Därefter har naturvårdslagstiftningen successivt utvecklats. Under 1930-talet växte friluftslivet och den sociala naturvården fram som allt viktigare frågor vid sidan av den vetenskapliga naturvården. År 1952 infördes naturskyddslagen som 1964 ersattes av naturvårdslagen. Naturvårdslagen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Miljöbalkens bestämmelser om skyddad natur motsvarar i allt väsentligt naturvårdslagens regler.

Nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområde är de tre skyddsformer som i huvudsak används för att formellt skydda skog för all framtid i Sverige. Dessa skyddsformer regleras i 7 kap. miljöbalken.

I allmänhet är skogsbruk inte tillåtet i dessa tre skyddsformer. Endast sådan skötsel som krävs för att bevara och utveckla naturvärdena och som beskrivs i områdets skötselplan eller i beslutet om formellt skydd, får bedrivas. De tre skyddsformerna som regleras i 7 kap. miljöbalken innebär därför, om skyddet innehåller föreskrifter mot skogsbruk, att skogsmarken i området är formellt avsatt för naturvård. I vissa, främst äldre, naturreservat regleras dock inte alltid

[1] Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition N:o 125.

skogsbruk. I dessa reservat är skogen alltså inte formellt skyddad och den räknas därför inte in i nationell statistik om skydd av skog.

6.1.1 Nationalpark

Inrättande av nationalparker regleras i 7 kap. 2 § miljöbalken enligt följande:

> Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

Miljöbalken är i stort sett likalydande med bestämmelserna om nationalparker i naturskyddslagen från 1952 och naturvårdslagen från 1964 och innehåller väsentligen fyra kriterier: statligt ägande, storlek, representation av landskapstyper och naturtillstånd.

Nationalparkskriterierna har sin grund i internationella instrument som utarbetats inom ramen för den Internationella Naturvårdsunionen (IUCN) i samarbete med FN-organen UNESCO och UNEP.[2] Miljöbalkens bestämmelser för urval av nationalparker sammanfaller i allt väsentligt med de internationella kriterierna som dock är något utförligare. Den svenska nationalparksplanen[3] anger följande sammanfattande kriterier. Nationalparker ska

- var för sig och tillsammans väl representera utbredda eller unika svenska landskapstyper i ett system över landet
- omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar
- till sin kärna och huvuddel vara natur med ursprunglig karaktär
- vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter
- ha höga naturvärden
- kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas.

[2] Se IUCN, *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, 2008.
[3] Se Naturvårdsverket, *Nationalparksplan för Sverige – Långsiktig plan*, 2008.

Nationalparksföreskrifter

Regeringen har i nationalparksförordningen för varje nationalpark föreskrivit i vilket angivet syfte parken bildats. Vården och förvaltningen av respektive nationalpark ska utgå från dessa syften.[4]

I 7 kap. 3 § miljöbalken anges att föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det är Naturvårdsverket som i samråd med länsstyrelsen, meddelar nationalparksföreskrifter som kan innebära inskränkningar i bland annat samernas renskötselrätt och allemansrätten inom området. Om nationalparksföreskrifterna innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska ersättning utgå enligt 31 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken.[5] Då nationalparker endast kan bildas på mark ägd av staten kan detta endast komma ifråga för de rättigheter som inte kräver ägande av mark, såsom renskötselrätt och fiskerätt.

Naturvårdsverket får även efter samråd med länsstyrelsen, kommun och Havs- och vattenmyndigheten besluta om en skötselplan för nationalparken. Det är berörd länsstyrelse som förvaltar nationalparkerna, utövar tillsyn och som kan lämna dispens från nationalparksföreskrifterna.[6] Skogsbruk i annan utsträckning än för naturvårdsändamål och i enlighet med skötselplanen förekommer inte inom nationalparkerna.

I likhet med övriga områdesskydd får enligt 7 kap. 30 § miljöbalken även föreskrifter som reglerar allmänhetens rätt att färdas, vistas och om ordningen i övrigt inom området, meddelas om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet.

[4] Se 1 och 3 §§ nationalparksförordningen (1987:938).
[5] Ersättning utgår dock inte om föreskriften innebär begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, älg eller örn, se 31 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.
[6] Se 3 § andra stycket samt 5 § nationalparksförordning och 2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Notera att förvaltning i fallet Tyresta nationalpark i stället anförtrotts Stiftelsen Tyrestaskogen. Delar av förvaltningen av de nationalparker som ingår i världsarvet Laponia har enligt Laponiaförordningen (SFS 2011:840) överlåtits till föreningen Laponiatjuottjudus. På samma sätt styrs förvaltningen av Kosterhavets nationalpark av Kosterhavsdelegationen.

Processen vid bildande av nationalpark

En nationalpark ägs av staten och staten har möjlighet att tillämpa expropriation för nationalparksändamål.[7] Trots att bildandet av en nationalpark innebär en potentiell risk för konflikter mellan motstående intressen, bland annat enskilda markägare som riskerar expropriation eller samebyar vars renskötselrätt i området kan påverkas negativt, är det sällan denna risk förverkligas. Expropriation har till exempel aldrig tillämpats för nationalparksändamål om inte staten och markägarna har kommit överens. Naturvårdsverkets strategi och arbetssätt vid bildande av nationalparker utgår i dag från en process med lokal förankring där myndigheterna samverkar med lokala intressen och eftersträvar samsyn med markägare, närboende och olika intressegrupper. I arbetssättet ingår även att myndigheterna ska kommunicera och föra en dialog om till exempel skötsel och föreskrifter med dem som kan komma att beröras. Myndigheterna strävar efter lokalsamhällets aktiva deltagande i planering och genomförande i bildandeprocessen.[8]

Processen för genomförande börjar med en förstudie där diskussioner förs mellan berörda kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket. Området kartläggs och lokalbefolkning, företag och organisationer tillfrågas om sin inställning till bildandet och om hur området används i dagsläget. Om aktörerna är övervägande positiva under förstudien fattar Naturvårdsverket beslut om att inleda en process för bildande av en nationalpark. Efter förstudien inleds förberedelserna genom att en projektplan tas fram och styr-, arbets- och referensgrupper bildas. Området inventeras och förslag till formulering av bland annat syfte, skötselplan och föreskrifter utarbetas. Förhandling om köp eller byte av den mark som föreslås ingå i nationalparken inleds även med de markägare som berörs. När förberedelserna är klara skickas förslaget på remiss och som regel skickas förslaget vidare till regeringen endast i de fall remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget.[9]

Ett aktuellt exempel på detta arbetssätt är processen för området Vålådalen-Sylarna-Helags som planerades bli nationalpark. Området ingår i Naturvårdsverkets plan för nya och utökade nationalparker och ett nationalparksprojekt för området påbörjades år 2015. Den

[7] 2 kap. 9 § expropriationslagen.
[8] Se Naturvårdsverket, *Nationalparksplan för Sverige – Långsiktig plan*, 2008, s. 85 f. samt *Lokal förankring av naturvård genom deltagande och dialog*, rapport 5264-0, 2003.
[9] Naturvårdsverket, *Så bildas en nationalpark*, 2015.

föreslagna nationalparken skulle ha blivit Sveriges största, omfattande 23 kvadratmil. Naturvårdsverket hade som utgångspunkt att myndigheten inte skulle lägga fram förslag om nationalpark i området om någon av de berörda kommunerna, någon berörd sameby eller Sametinget motsatte sig bildandet. I maj 2019 meddelade Naturvårdsverket att processen avslutades eftersom en av de berörda parterna motsatte sig bildandet.

Arealer

Det finns i dagsläget 30 nationalparker i Sverige om sammanlagt 633 651 hektar på land, från Stenshuvuds nationalpark i söder till Vadvetjåkka nationalpark i norr.[10] Av landarealen utgörs 97 300 hektar skogsmark varav 49 500 hektar produktiv skogsmark.

Inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen finns förslag till tio nya nationalparker samt till utvidgning av vissa befintliga parker. Om den långsiktiga nationalparksplanen genomförs kommer Sverige att ha 40 nationalparker och andelen nationalpark av landets skyddade natur kommer uppgå till cirka 35 procent. Den långsiktiga nationalparksplanen genomförs etappvis genom genomförandeplaner där Naturvårdsverket prioriterar vilka objekt från den långsiktiga nationalparksplanen som är mest aktuella att arbeta med de närmaste åren. Nuvarande genomförandeplan sträcker sig till och med år 2020.[11]

6.1.2 Naturreservat

Inrättande av naturreservat regleras i 7 kap. 4 § miljöbalken enligt följande:

> Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.
>
> Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.

[10] SCB, Statistiska meddelande MI 41 SM 1901, *Skyddad natur 2018-12-31* samt Skogsstyrelsens, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 2019/18.
[11] Naturvårdsverket, *Nationalparksplan för Sverige – Genomförande 2015–2020*, 2015.

Möjligheten att avsätta mark- och vattenområden till naturreservat tillkom genom 1964 års naturvårdslag. Bestämmelserna om naturreservat kompletterades med möjligheten att inrätta så kallade naturvårdsområden. Skillnaden mellan dessa skyddsformer var framför allt att syftet med ett naturvårdsområde inte fick innebära behov av sådana föreskrifter att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Det skulle därmed som regel inte heller utgå någon ersättning till markägaren vid bildandet av ett naturvårdsområde. Vid införandet av miljöbalken slogs dessa båda skyddsformer ihop till naturreservat, vars syfte numera kan omfatta både skydd som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning och mindre ingripande föreskrifter. De naturvårdsområden som inrättats enligt naturvårdslagen ska vid tillämpning av miljöbalken betraktas som naturreservat.[12]

Reservatsändamålen

Bestämmelsen i 7 kap. 4 § miljöbalken medger att naturreservat bildas för flera olika ändamål. Det första syftet som anges i bestämmelsens första stycke är att biologisk mångfald ska bevaras. Det reservatsändamålet knyter an till miljöbalkens övergripande mål som uppställs i dess portalparagraf. För att uppnå detta syfte kan ett naturreservatsområde behöva vara större än vad som omfattar de direkta naturvärdena, för att skapa en skyddande buffertzon. Det andra syftet som anges är att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. I begreppet ingår bland annat en vacker landskapsbild och geologiska värden som båda kan skyddas med hänvisning till att de utgör värdefull naturmiljö. Slutligen anger bestämmelsens första stycke att ett naturreservat kan bildas för att tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Både tätortsnära områden och områden längre bort från bebyggelse kan utgöra ett sådant friluftsintresse som kan motivera att ett naturreservat bildas.

Ett och samma naturreservat kan inrättas för att samtidigt fylla flera syften. Många områden har till exempel värden både från ekologisk synpunkt och med hänsyn till sin naturskönhet. I den utsträckning de ekologiska värdena tål det, kan sådana områden samtidigt tillgodose behovet av rekreationsområden.

[12] Se 9 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

Ett särskilt reservatsändamål anges i bestämmelsens andra stycke och sammanhänger med EU:s så kallade naturvårdsdirektiv. De olika målen med direktiven kan genomföras genom bland annat inrättande av områdesskydd – i regel naturreservat. I de flesta fall finns förutsättningar för nödvändig naturreservatsbildning redan enligt första stycket, men bestämmelsen i andra stycket ger möjlighet till skydd också i situationer där dessa regler inte räcker till.

Föreskrifter med mera.

Länsstyrelsen eller kommunen ska i reservatsbeslutet ange syftet med att naturreservatet bildas. Dessutom ska skälen för beslutet anges, vilket innebär att det ska framgå varför och på vilket sätt ett visst naturområde behöver ett långsiktigt skydd. Syftet med, och skälet till naturreservatet, utgör den ram inom vilken föreskrifter får meddelas för att det avsedda syftet med området ska uppnås.

I 7 kap. 5 § miljöbalken anges exempel på föreskrifter som kan meddelas: förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel.

Vidare anges att en inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. Tillträdesförbud som meddelas enligt 7 kap. 5 § får antas ha sin verkan mot ägaren eller annan innehavare av särskild rätt till fastigheten. Länsstyrelsen eller kommunen som beslutat om naturreservat får nämligen, med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken, meddela de ordningsföreskrifter riktade mot allmänheten, som behövs för att naturreservatets syfte ska tillgodoses. Sådana ordningsföreskrifter kan inskränka allemansrätten genom att reglera rätten för allmänheten att färdas och vistas i området och om ordning i övrigt i naturreservatet.[13]

Enligt 7 kap. 6 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen även förplikta markägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten att tåla de intrång som behövs för att tillgodose syftet med naturreservatet genom att göra området tillgängligt för allmänheten på

[13] En ordningsföreskrift enligt 7 kap. 30 § miljöbalken är en sådan föreskrift som aktualiserar en skyldighet för länsstyrelsen att göra en konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket anger dock i *Processbeskrivning för bildande av naturreservat – konsekvensutredning*, 2013, att en sådan konsekvensutredning i normalfallet inte behöver ske.

olika sätt och ge förvaltaren möjlighet att utföra den naturvårdande skötsel som behövs. Den icke uttömmande listan på sådana åtgärder som anges i bestämmelsen är bland annat; anläggning av vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, sanitära inrättningar eller liknande anordningar för att gynna friluftslivet eller att det utförs röjning, slåtter, plantering, betesdrift eller avspärrning inom naturreservatet. Dessutom kan föreskrivas att markägaren kan förpliktas att tåla att det inom området genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Det är således möjligt att i ett naturreservat på skogsmark medge visst skogsbruk, så länge syftet med reservatet uppnås. Den strategi för formellt skydd av skog som tagits fram av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anger dock att endast skogsbiologiska värdekärnor ska prioriteras för formellt skydd. Den nuvarande strategin anger till exempel att skogsområden med betydelse för rekreation och friluftsliv endast ska bli föremål för formellt skydd om det samtidigt utgör en skogsbiologisk värdekärna.[14] Då bevarandet av skogsbiologiska värdekärnor normalt inte kan förenas med skogsbruk förekommer därför nästan aldrig att skogsbruk tillåts inom de statsfinansierade naturreservat som tillkommit i modern tid. Det finns dock exempel på kommunala naturreservat avsedda endast för friluftsändamål där skogsbruk medges i viss utsträckning.[15]

Skötsel

I varje beslut om naturreservat ska även en skötselplan för reservatets långsiktiga vård ingå.[16] Exempel på skötsel kan vara slåtter, bete och röjning, men också att anlägga och sköta stigar, parkeringsplatser och raststugor för friluftslivet. Vissa naturmiljöer som till exempel fjäll, myrar och gammelskogar kräver normalt ingen eller endast mycket begränsad skötsel. I kulturlandskapet måste däremot ofta betesmarker, slåtterängar och strandängar fortsätta skötas/brukas för att natur- och kulturmiljövärdena ska bibehållas. I skogsmark kan naturvårdande åtgärder vidtas som friställning av grova eller gamla lövträdssolitärer,

[14] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version 2017.
[15] Ett särpräglat exempel är det 9 mil långa och 6–9 m breda naturreservatet *Vasaloppsspåret* som inte medför begränsningar för skogsbruket.
[16] 3 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

naturvårdsbränning, borthuggning av gran där granens expansion utgör ett hot mot det lokala ekosystemet, återställande av hydrologin eller att återskapa död ved och döende träd.

Länsstyrelsen ansvarar i regel för att förvalta statligt beslutade naturreservat och kommunen för att förvalta kommunalt beslutade reservat. Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för den skötsel som framgår av skötselplanen. Förvaltaren kan välja mellan att bedriva skötseln i egen regi eller att låta en entreprenör utföra det praktiska arbetet. Det är normalt staten som finansierar skötseln i statligt beslutade reservat, medan kommunen normalt bekostar skötseln i kommunala reservat. Under den senaste tioårsperioden har de direkta statliga kostnaderna för skötseln stadigt ökat då antalet naturreservat ökat under perioden.

Processen för bildande av naturreservat

Till skillnad från nationalparker kan naturreservat bildas på mark som tillhör annan än staten, till exempel kommun eller enskilda markägare. Bildandet av naturreservat är ett myndighetsbeslut som inte förutsätter markägarens eller andra sakägares samtycke. I allmänhet försöker dock myndigheterna nå samförstånd med markägaren och andra sakägare om syftet och avsikterna med beslut om naturreservatet för att finna en överenskommelse.[17]

Processen vid bildande av naturreservat på skogsmark inleds vanligtvis genom initiativ från länsstyrelsen med utgångspunkt i de prioriteringar som anges i den nationella strategin för formellt skydd av skog. Det tilltänkta området beskrivs och avgränsas för att utgöra underlag till det fortsatta arbetet. Kunskapsunderlag om områdets naturvärden inhämtas i form av bland annat uppgifter om historisk och nuvarande markanvändning, utdrag ur fornminnesregistret, förekomster av landskapselement och strukturer av särskild betydelse för fauna och flora, förekomst av rödlistade arter eller indikator- och signalarter, kartmaterial, satellitbilder med mera.[18] En fastighetsutredning genomförs vid behov, för att utreda sakägarkretsen i form av

[17] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version 2017, s. 18.
[18] Se Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för bildande av naturreservat – beskrivning av ett blivande naturreservat*, 2015.

fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till området som berörs.[19] Dessutom genomförs som regel en preliminär utstakning av naturreservatets gränser i fält av länsstyrelsen eller kommunen tillsammans med berörda markägare, för att användas bland annat som underlag vid den ekonomiska värdering av området.[20] De formella gränserna bestäms dock slutligt först när reservatsbeslutet fattas. Berörda sakägare ska innan beslut fattas ges möjlighet att inkomma med yttranden och samråd ska ske med kommun och – i fallet då reservatet avser skogsmark – Skogsstyrelsen.[21]

Efter att beslutet har fattats har markägare rätt att föra talan mot beslutet och få det prövat av högre instans. Beslut om bildande av naturreservat och beslut om ersättning är två skilda processer och ärendetyper. Även begreppet sakägare har olika innebörd i de två processerna.[22] Miljöbalkens regelsystem är utformat för att ersättningsfrågan ska hanteras efter beslut om bildande av naturreservat. I praktiken är denna ordningsföljd svår och närmast kontraproduktiv att upprätthålla. Ersättningsfrågan är oftast av central betydelse för fastighetsägaren och hänger i mycket hög grad samman med fastighetsägarens acceptans av det planerade naturreservatet. Båda processerna hanteras därför som regel parallellt vilket är av stor vikt för samrådsklimatet.

När det gäller naturreservat erbjuder sig staten i en del fall att förvärva den del av fastigheten som planeras för eller omfattas av naturreservatet. Detta är ett förfarande som ligger utanför miljöbalkens regelsystem och förutsätter att ett civilrättsligt köp mellan enskild och myndighet kan komma till stånd. Fram till år 2010 var det ganska vanligt att naturreservat bildades på statlig mark, som på detta vis först förvärvats av enskilda. I och med den lagändring som trädde i kraft därefter, och som ger rätt till förhöjd intrångsersättning, överstiger numera intrångsersättningen i många fall den köpeskilling som staten kan erbjuda. Frivilliga försäljningar av reservatsmark är därför numera inte lika vanligt.

[19] Se Naturvårdsverket, *Vägledning fastighetsutredning*, dnr nv-04544-13, 2013. Miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken innehåller inga formella regler om upprättande av fastighetsförteckning vid handläggning av ärenden för områdesskydd. Utgångspunkten för vad som behöver utredas och dokumenteras bör därför grundas på bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken och procedurreglerna för myndigheternas beslut i förordningen.
[20] Naturvårdsverket, *Processbeskrivning bildande av naturreservat – gränsarbeten före beslut om naturreservat*, 2015.
[21] Se 24–25 a §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.
[22] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 483 ff.

Arealer

Vid årsskiftet 2019/2020 fanns det totalt 5 111 naturreservat i Sverige. Av dessa är 4 642 statliga naturreservat, övriga är kommunala. Det finns dessutom 90 naturvårdsområden som instiftats med stöd av den äldre naturvårdslagen, men som numera omfattas av reglerna för naturreservat, omfattande ungefär 100 000 hektar land.

Den totala arealen för Sveriges alla naturreservat uppgick vid årsskiftet 2019/2020 till cirka 4,85 miljoner hektar varav 4 miljoner hektar på land. Sammanlagt motsvarar dessa skyddsformer därmed nästan 10 procent av Sveriges landareal. Av landarealen utgörs cirka 1,7 miljoner hektar av skogsmark, varav cirka 950 000 hektar av produktiv skogsmark.[23]

6.1.3 Kulturreservat

Enligt 7 kap. 9 § miljöbalken får ett mark- eller vattenområde förklaras som kulturreservat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Bestämmelserna om kulturreservat överensstämmer med de som gäller för naturreservat även om skyddsändamålet är ett annat. Det kan således föreskrivas inskränkningar i rätten att till exempel avverka eller plantera skog, om det krävs för att uppnå det angivna syftet med kulturreservatet. På samma sätt kan en fastighetsägare förpliktas att tåla att till exempel parkeringsplatser eller vandringsleder anordnas för att tillgängliggöra kulturreservatet för allmänheten, eller att röjning och gallring utförs. Bildandet av ett kulturreservat kan även kombineras med skydd enligt kulturmiljölagen.

Det finns sammanlagt 44 kulturreservat i Sverige, varav 34 har beslutats av länsstyrelser och tio av kommuner. Kulturreservat finns i princip över hela landet och omfattar sammanlagt cirka 7 500 hektar på land. Under 2010-talet har endast något enstaka kulturreservat tillkommit. Den främsta anledningen till att så få nya kulturreservat har bildats uppges vara brist på resurser, både från länsstyrelsernas sida och vad gäller den praktiska skötseln. Det finns inga särskilda statliga anslag för bildande eller förvaltning av kulturreservat.[24] Er-

[23] SCB, Statistiskt meddelande MI 41 SM 2002, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*, samt Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920.
[24] Riksantikvarieämbetet, www.raa.se.

sättning och kostnader för kulturreservat måste därför bekostas av Riksantikvarieämbetets allmänna anslag för bidrag till kulturmiljövård.

6.1.4 Biotopskyddsområde

Inrättande av biotopskyddsområden regleras i 7 kap. 11 § miljöbalken:

> Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om
>
> 1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
>
> 2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Med biotop avses i korthet naturtyp, det vill säga en enhetlig livsmiljö som erbjuder lämpliga levnadsvillkor för vissa växter och djur. Beslut om biotopskyddsområden kan i likhet med naturreservat bildas på enskild såväl som statlig mark. Biotopskyddsområden kan enligt bestämmelsen tillkomma på två sätt; genom normbeslut enligt första punkten eller genom förvaltningsbeslut enligt andra punkten.

Generellt biotopskydd

Normbeslut enligt första punkten, så kallat *generellt biotopskydd*, inrättas genom att regeringen meddelar föreskrifter om vilken typ av biotop som ska vara sådant biotopskyddsområde. Bestämmelserna innebär att de typer av mark- eller vattenområden som regeringen angett i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera utgör biotopskyddsområden i hela landet. En utgångspunkt är att markägaren utan svårighet ska kunna identifiera de typer av biotoper som omfattas av föreskrifterna och att det är önskvärt med ett generellt, långsiktigt skydd. Det generella biotopskyddet enligt första punkten omfattar följande biotoper som endast finns inom odlingslandskapet: allér, källor med omgivande våtmark, odlingsrösen, pilevallar, småvatten och våtmarker, stenmurar och åkerholmar. Dessa biotoper definieras i bilaga 1 till förordningen och utgör biotopskyddsområden genom att uppfylla kriterierna, utan att

markägaren för den skull informeras särskilt om skyddet eller att gränserna för området är markerade. En markägare har därmed en skyldighet att själv hålla sig informerad om förekomsten av generella biotopskyddsområden inom sin fastighet. Förekomsten av ett generellt biotopskyddsområde inom fastigheten ger inte rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Biotopskyddsområde

Enligt andra punkten i bestämmelsen får regeringen delegera möjligheten att besluta om ett biotopskyddsområde i det enskilda fallet till myndighet eller kommun, Regeringen har i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera föreskrivit att Skogsstyrelsen eller en kommun får meddela förvaltningsbeslut om biotopskyddsområde inom sådan särskild skyddsvärd skogsmark som anges i bilaga 2 till förordningen. Bilaga 2 till förordningen omfattar följande biotoptyper: brandfält, lövbrännor, äldre naturskogsartade skogar, örtrika allundar, ravinskogar, mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark, örtrika sumpskogar, äldre sandskogar, äldre betespräglade skogar, kalkmarksskogar, rik- och kalkkärr, alkärr, hassellundar och hasselrika skogar, källor med omgivande våtmarker, myrholmar, ras- eller bergbranter, mark med mycket gamla träd, strand- eller svämskogar och strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad. Ett område som är av biotoptyp enligt bilaga 2, blir ett biotopskyddsområde först efter att ett förvaltningsbeslut fattats. Ett sådant beslut avgränsar även området geografiskt och ersättning kan utgå till markägaren, till skillnad mot det generella biotopskyddet.[25]

Att 7 kap. 11 § endast avser *små* markområden innebär som regel att det rör sig om skogsområden som är cirka 2–10 hektar stora. Enligt praxis har skyddsformen ansetts begränsat till områden som högst omfattar cirka 20 hektar.[26] Ett biotopskyddsområde ska normalt omfatta hela den aktuella biotopen, utan hänsyn till fastighets-

[25] Se 6, 7a §§ förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
[26] Prop. 2008/09:214 s. 133 samt SKSFS 2013:1 Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

gränser och kommungränser.[27] För områden större än cirka 20 hektar anses naturreservat normalt vara en lämpligare områdesskyddsform.

Biotoptyperna enligt andra punkten definieras inte närmare i förordningen, men beskrivs i Skogsstyrelsens allmänna råd.[28] Utgångspunkten vid bildande av ett biotopskyddsområde är att skyddet ska omfatta särskild skyddsvärd skogsmark. Gränsen för det skyddade området följer därför biotopens gräns mot omgivande mark. Det innebär att det, till skillnad mot ett naturreservat, inte är möjligt att inkludera skyddszoner eller arronderingsmark i ett beslut om biotopskyddsområde. Det finns dock inget hinder för att två biotopskyddsområden av olika typ ligger intill varandra.

Processen för Skogsstyrelsens bildande av biotopskyddsområde

I samband med att Skogsstyrelsens initierar en process om områdesskydd bedöms lämpligheten av ett biotopskydd i förhållande till andra möjligheter till bevarande, till exempel naturvårdsavtal, naturreservat och frivilliga avsättningar. Områdets sammanlagda kvaliteter liksom naturvärden i omgivningarna till exempel de regionala strategiernas värdetrakter, ska alltid beaktas och vägas in vid val av skyddsform.[29]

Bildande av ett biotopskyddsområde är en relativt enkel process. Handläggningstiden ska normalt inte överstiga åtta månader.[30] I likhet med processen för bildande av naturreservat eftersträvar myndigheterna att komma överens med markägaren vid bildande av biotopskyddsområde. Det innebär att markägaren har rätt till full information i ärendet och ska förstå syftet och avsikterna med förslaget. Beslut som rör ett blivande biotopskyddsområde föregås därför av information till markägaren om varför det aktuella området behöver skyddas,

[27] Skogsstyrelsens rutin, *Bildande av biotopskyddsområden*, H-28/2014. Där anges även ”Om särskilda skäl föreligger kan beslut om biotopskydd omfatta endast den del av biotopen som ligger på en av flera berörda fastigheter. Ett sådant exempel kan vara att det föreligger ett akut hot mot den delen av biotopen och att det är oklara ägarförhållanden som tar tid att utreda på den andra fastigheten. Ett annat exempel kan vara att ägarna till en av fastigheterna tar ett frivilligt ansvar, alternativt ingår ett naturvårdsavtal, för sin del av det planerade biotopskyddsområdet. En förutsättning är att hela biotopen kommer att säkerställas med någon skyddsform.”
[28] SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
[29] Skogsstyrelsens rutin, *Bildande av biotopskyddsområden*, s. 5.
[30] Se Skogsstyrelsens rutin, *Bildande av biotopskyddsområden*, s. 8. Handläggningstid på upp till 18 månader kan dock accepteras i vissa fall.

hur det ska skötas för att värdena ska bestå, och hur olika verksamheter och åtgärder skulle kunna skada naturmiljön. Processen ska vara inriktad på att finna lösningar som innebär att inskränkningar i markanvändningen inte ska vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att syftet med biotopskyddsområdet ska uppnås.[31] Skogsstyrelsen strävar efter att träffa fastighetsägaren i fält för att där tydliggöra biotopens särskilda natur- och kulturmiljövärden och föreslagen avgränsning. I den inledande dialogen efterfrågar Skogsstyrelsen även fastighetsägarens egna avsikter och målsättning med området och utreder möjligheten till frivillig avsättning. Skogsstyrelsen gör även en sakägarutredning, både genom arkivefterforskningar och genom samtal med markägare, beträffande bland annat såld avverkningsrätt, för att bedöma vilka som kommer att beröras av beslutet.

Avgränsningen av biotopskyddsområdet görs i fält, då även fastighetsägare uppmanas att delta. För att tydliggöra vilka naturvärden som särskilt bör beaktas vid förvaltning av ett biotopskyddsområde samt eventuellt behov av naturvårdande skötsel, innehåller biotopskyddsbeslutet en beskrivning av områdets befintliga naturvärden och dess önskvärda utveckling. Beskrivningen av ett biotopskyddsområdes önskvärda utveckling utgörs av ett antal kortfattade och övergripande standardformuleringar. Dessa ska fungera som stöd och vägledning vid exempelvis bedömning av behovet av naturvårdande skötselåtgärder, handläggning av eventuella dispensansökningar och bedömning av om skadliga åtgärder vidtagits inom biotopskyddsområdet. Dokumentationen utgör, tillsammans med tidigare inventeringar och information om områdets historik, underlag för framtagandet av områdets målbild.

Innan beslut fattas ska sakägare ges möjlighet att yttra sig och Skogsstyrelsen ska samråda med berörd länsstyrelse och kommun. I likhet med ett beslut om naturreservat kan ett beslut om biotopskyddsområde ske genom tvång. Skogsstyrelsen har dock som utgångspunkt att en överenskommelse om ersättning ska nås med markägaren innan ett beslut fattas, men om det inte kan ske utgör inte detta något formellt hinder mot att besluta om biotopskydd.

[31] Se Naturvårdsverkets handbok 2012:1 – *Biotopskyddsområden, Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken*.

Brukningsrestriktioner

Till skillnad mot naturreservat innehåller ett beslut om biotopskyddsområde inte några särskilda föreskrifter som begränsar användningen av området. I stället anges i 7 kap. 11 § andra stycket det väsentliga skyddet för biotopskyddsområden; Man får inte inom området bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. I allmänhet gäller detta arbetsföretag av olika slag. Skogsstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen anger allmänna exempel; Grävning, dikning, schaktning, utfyllning med eller tippning av avfall eller överskottsmassor samt anordnande av upplag. Exempel på skogsbruksåtgärder som enligt de allmänna råden kan skada naturmiljön är föryngringsavverkning, gallring, röjning, plockhuggning, selektiv avverkning av de äldsta träden, upparbetning av vindfällda träd, avverkning av hamlade träd, uttag av bränd eller död ved, markberedning, plantering, sådd, byggande av skogsbilväg, körning med maskiner, gödsling, kalkning, dikning och dikesrensning.[32] Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen bevilja dispens från förbudet i det enskilda fallet.

Trots att ett biotopskyddsområde geografiskt begränsas till den skyddsvärda biotopen och inte innefattar någon buffertzon ska hänsyn, enligt bland annat 2 kap. 6 § och 3 kap. 6 § miljöbalken, tas till områdets naturvärden, även vid åtgärder som vidtas utanför området, om dessa kan påverka naturvärdena.

Bestämmelser till områdets skydd kan ges också med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken vilket innebär att ordningsföreskrifter för allmänheten kan föreskrivas. Det intrång i brukandet på fastigheten som ett biotopskyddsområde, enligt 7 kap. 11 § första stycket andra punkten, medför ger markägaren rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Skötsel

Enligt 7 kap. 11 § tredje stycket får de åtgärder som behövs för att vårda naturvärdena i ett biotopskyddsområde vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer, vilket i fallet skogsmark är Skogsstyrelsen. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt. Åtgärderna bör enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen avse åtgärder för att för-

[32] SKSFS 2013:1, Allmänna råd till verksamhet eller åtgärder som kan skada naturmiljön.

stärka eller bevara områdets naturvärden och biologiska mångfald. Behov av sådan vård finns särskilt för de kulturpräglade biotoperna. Exempel på skötselåtgärder är selektivt uttag av uppväxande gran i lövbiotoper, avverkning av främmande trädslag, bränning, bete, slåtter, hamling, frihuggning av vårdträd och mycket gamla träd, återställande av öppna bryn och gläntor, igenläggning av diken, borttagande av avfall eller tippade överskottsmassor och andra upplag.[33]

Skogsstyrelsen ansvarar för att ett biotopskyddsområde utvecklas i linje med den målbild och de skötselbehov som angetts för områden vid beslutet. Ett överklagbart beslut om skötselåtgärd fattas av Skogsstyrelsen innan åtgärden utförs. Åtgärden utförs antingen av markägaren eller upphandlas av Skogsstyrelsen om inte markägaren kan eller vill utföra åtgärderna själv. Ersättning till markägaren för att utföra åtgärden ska vara marknadsmässig. Träden i ett biotopskyddsområde är markägarens egendom och som regel tillfaller därför eventuellt virke som tas ut vid en skötselåtgärd, markägaren.[34]

Arealer

Det fanns vid årsskiftet 2019/2020 totalt 8 490 biotopskyddsområden i skogsmark som sammanlagt omfattade cirka 31 800 hektar land, varav cirka 30 600 hektar produktiv skogsmark. Medelstorleken för ett biotopskyddsområde är cirka 3,7 hektar.[35]

6.1.5 Ersättning vid områdesskydd

Utredningen har i kapitel 5 översiktligt redogjort för egendomsskyddet: dess bakgrund, räckvidd och tillämpning. Frågor om ersättning till markägare vid områdesskydd uppkommer tidigt under processen även om den formella rätten till ersättning uppkommer först när ett beslut om områdesskydd vinner laga kraft.

I ersättningsfrågan, finns det en skyldighet för myndigheterna att ingå förhandling med markägare och, om möjligt, teckna en överens-

[33] SKSFS 2013:1, Allmänna råd till åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde.
[34] Skogsstyrelsens rutin, *Skötsel av områden med biotopskydd eller naturvårdsavtal*, 2018.
[35] Skogsstyrelsen, *Biotopskydd och naturvårdsavtal 2019*, Statistisk meddelande, JO1402 SM 2001, 2020-03-24.

kommelse om ersättning.[36] Den ersättningsskyldige och en sakägare kan på så vis reglera ersättningen i en frivillig överenskommelse.[37] Förhandlingarna om ersättning sköts för naturreservatens del av Naturvårdsverket och länsstyrelserna genom upphandlade konsulter och för de skogliga biotopskydden av Skogsstyrelsen.

Om ingen överenskommelse om ersättning träffas har en sakägare, enligt 31 kap. 13 § miljöbalken, ett år på sig, från det att beslutet om områdesskydd vinner laga kraft, att väcka talan i mark- och miljödomstol för att få rätten till ersättning fastställd. Görs inte detta har rätten till ersättning gått förlorad.

Innan en myndighet fattar beslut om områdesskydd kan den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen, enligt 31 kap. 12 § miljöbalken, föreläggas att anmäla sitt anspråk och inom viss tid ange hur mycket ersättning som begärs. Görs inte detta inom föreskriven tid kan rätten till ersättning gå förlorad. Denna möjlighet, som även skulle innebära att sakägaren måste bekosta en värdering av fastigheten, används dock, ytterst sällan, av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.

I praktiken nås överenskommelser om ersättning i de allra flesta fall innan myndigheten beslutat om områdesskydd. Detta arbetssätt innebär att ersättningsfrågan enligt 31 kap. miljöbalken avgörs innan ersättningsrätten formellt uppkommit. Rätt till ersättning följer på ett beslut om till exempel områdesskydd som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Genom att reglera ersättningen i förtid i en överenskommelse med fastighetsägaren skapar myndigheten på så sätt acceptans för det efterföljande reservatsbeslutet. Problem kan dock tänkas uppstå om något inträffar som förhindrar det efterföljande beslutet som formellt ger rätt till ersättning, till exempel om ett ägarbyte hinner inträffa innan beslutet vinner laga kraft och den nya markägaren motsätter sig att områdesskydd bildas. En överenskommelse som träffas *innan* beslut om områdesskydd är nämligen inte sakrättsligt skyddad.

Enligt Naturvårdsverket har det under de senaste åren endast förekommit enstaka fall då beslut om naturreservat fattats innan en överenskommelse om ersättning träffats. I dessa fall rörde det sig då van-

[36] 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I bestämmelsen anges att uppgörelse ska sökas i ”ärenden enligt 7 kap. miljöbalken”, med vilket rätteligen torde avse ärende om ersättning enligt 31 kap.
[37] En sådan överenskommelse blir enligt 31 kap. 12 § andra stycket gällande även mot en förvärvare av fastigheten.

ligtvis om fastigheter eller samfälligheter med många delägare där vissa av delägarna inte accepterat länsstyrelsens anbud.[38] Under 2019 fattade länsstyrelserna beslut om naturreservat för cirka 50 000 hektar där markåtkomsten var klar sedan minst tre år. Dessutom arbetade länsstyrelserna under 2019 med ytterligare cirka 100 000 hektar med klar markåtkomst sedan minst tre år utan att fatta beslut om naturreservat.[39] Särskilda medel har anslagits för att skynda på dessa processer.

Undantagsvis kan expropriation ske för att bevara ett område som till exempel naturreservat.[40] Meningen är att denna utväg ska tillgripas bara när markägarens rätt att förfoga över området efter föreskrifter enligt 7 kap 5–6 §§ miljöbalken blir så begränsad att äganderätten under alla förhållanden får ringa värde för markägaren och förhandlingar om förvärv av området inte lett till någon uppgörelse.[41] Det saknas för utredningen kända fall då detta institut tillämpats.

Vid bildande av naturreservat erbjuder sig i regel Naturvårdsverket att svara för fastighetsägarens kostnader för att anlita ett ombud, för förhandling om ersättning och i förekommande fall granskning av ersättningsutredning. Naturvårdsverket svarar då för skäliga kostnader och efter prövning i det enskilda fallet. Naturvårdsverkets kostnad för sådana ombud uppgår till cirka 3,5 miljoner kronor per år.

Motsvarande arbetssätt tillämpas inte av Skogsstyrelsen vad gäller att ta kostnaden för ett ombud vid bildande av biotopskyddsområden. Däremot erbjuder Skogsstyrelsen berörda fastighetsägare att på myndighetens bekostnad anlita en extern konsult att granska värderingen, upp till en i förväg bestämd kostnad.

Ersättning beräknas enligt expropriationslagen

Miljöbalkens ersättningsregler hänvisar i allt väsentligt till expropriationslagens ersättningsregler vilka ska tillämpas såvida inte miljöbalken innehåller avvikande bestämmelser. Ersättningen ska enligt 31 kap. 2 § miljöbalken beräknas enligt expropriationslagen.

[38] Utredning utförd av Stefan Henriksson, Naturvårdsverket. Andelen naturreservat där markersättning utan avtal betalats ut var 2 procent år 2019 (3 av 138), 4 procent år 2018 (8 av 182) och 1,7 procent för år 2017 (4 av 229). Av de markägare där överenskommelse inte träffats innan beslut har dessutom i de flesta fall intrångsavtal ingåtts i efterhand.
[39] Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920, s. 19.
[40] 2 kap. 9 § expropriationslagen.
[41] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 72.

Enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. År 2010 infördes ett tillägg till bestämmelsen som innebär att ersättning därutöver ska betalas med ytterligare 25 procent av marknadsvärdeminskningen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, ska även sådan skada ersättas, dock endast till sitt värde utan påslag med 25 procent.

Enligt Naturvårdsverkets beräkningar innebar det 25-procentiga påslaget en extra kostnad om 139 miljoner kronor år 2019. Under den senaste femårsperioden har kostnadsökningen för intrångsersättning uppskattningsvis uppgått till totalt cirka 792 miljoner kronor.[42]

Förutsättningarna för ersättning

Naturreservat och biotopskyddsområden som tar mark i anspråk eller avsevärt försvårar pågående markanvändning ger fastighetsägaren rätt till intrångsersättning enligt 31 kap. miljöbalken. Detsamma gäller för innehavare av särskild rätt till fastigheten, till exempel olika former av nyttjanderätt. Reglerna om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken är utformade med hänsyn dels till vikten av att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för skyddsvärda naturområden, biologisk mångfald etc., mellan samhället och den enskilde, dels till principen om förorenarens betalningsansvar och idén att förvaltande av natur och biologisk mångfald ska vara ett normalt inslag i en verksamhet, som inte förutsätter statligt bidrag.[43]

Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har en fastighetsägare rätt till ersättning vid beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras bland annat vid bildande av natur- och kulturreservat, eller biotopskyddsområde.

När det gäller mark som *tas i anspråk* avses bestämmelserna för natur- och kulturreservat i 7 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelserna innebär bland annat att fastighetsägaren kan behöva tåla till exempel anläggande av vägar eller parkeringsplatser eller att det utförs åtgärder som gallring, röjning eller plantering inom området. I dessa fall

[42] Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920, s. 22 f.
[43] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 549.

behöver man inte överväga om pågående markanvändning avsevärt försvåras, utan ersättning utgår utan vidare för intrång som innebär att mark tas i anspråk enligt denna bestämmelse.

Ersättning för intrång som innebär ett *avsevärt försvårande av pågående markanvändning* ska utgå enligt samma principer. Det är dock betydligt svårare att bedöma om förutsättningarna för ersättning uppstår i dessa fall.

Bedömningen får ske från fall till fall, men synsättet av vad som utgör pågående markanvändning kan även variera över tid eftersom bedömningen är tänkt att utgå från vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Särskilt vad gäller skogsbruk ska hänsyn tas till bland annat det allmännas syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder, på det sätt som denna syn kommer till uttryck genom skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på något annat sätt.[44] Pågående markanvändning i form av skogsbruk innebär numera att markägaren ska visa den miljöhänsyn som Skogsstyrelsen anger i sina föreskrifter, så länge pågående markanvändning inte avsevärt försvåras – den så kallade toleransnivån – vilket följer av 30 § skogsvårdslagen. Den hänsyn som anses rymmas inom pågående markanvändning utgör även den gräns inom vilken ett biotopskyddsområde kan bildas utan rätt till ersättning för markägaren.[45] Detsamma anses gälla för övriga områdesskydd i skogsmark även om det knappast förekommer att övriga skyddsformer ryms inom toleransnivån.

Frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras tar inte sin utgångspunkt i fastighetens storlek. Då hade ett mindre områdesskydd på en stor fastighet kunnat leda till bedömningen att markanvändningen på fastigheten som *helhet* inte avsevärt försvårats. I stället ska markanvändningen *inom berörd del* av en fastighet bedömas. Vad som utgör en berörd del har beträffande skogsmark bedömts enligt begreppet behandlingsenhet. Detta utgörs enligt förarbetsuttalanden av ett eller flera skogsbestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Vad som utgör ett sådant bestånd ska bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder. För storskogs-

[44] Se NJA 2015 s. 323 och prop. 1997/98:45 del 1, s. 550 där tidigare uttalande i prop. 1972:111, bilaga 2 s. 334 bekräftas.
[45] Se Skogsstyrelsens rutin, *Bildande av biotopskyddsområden*, s. 13. Det har dock aldrig förekommit att ett biotopskyddsområde bildats utan ersättning med hänvisning till att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras, även om området skulle rymmas inom toleransnivån.

brukets del innebär detta att mindre områden med avvikande skogsbestånd hänförs till det omgivande eller angränsande beståndet. En strikt indelning i biologiska bestånd ska nämligen inte ske.[46]

Uppdelningen av fastigheter i behandlingsenheter innebär i normalfallet en ekonomisk fördel för markägaren då tröskeln av vad som innebär ett avsevärt försvårande blir lägre. Samtidigt är det, i teorin, men knappast i praktiken, möjligt att ett områdesskydd som sträcker sig över många behandlingsenheter innebär att markanvändningen inte avsevärt försvåras på någon berörd del av fastigheten. Vad som ska anses utgöra en behandlingsenhet kan medföra bedömningssvårigheter, särskilt med hänsyn till de långa omloppstiderna i skogen.[47]

Slutligen ställer kravet på *avsevärt* försvårande upp en kvalifikationsgrund som innebär att inte enbart en försvårad markanvändning ger rätt till intrångsersättning. Graden av försvårande då tröskeln *avsevärt* passerats och ersättning ska utgå har inte närmare definierats i lagförarbetena till miljöbalken. De uttalanden i frågan som görs utgår från ett äldre lagstiftningsarbete där det bland annat uttalades att var och en får anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning. Markägare och rättighetsinnehavare är därför skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Alla rådighetsinskränkningar kan därför inte kompenseras. Bland annat de skötselregler som gäller för skogsbruk innebär att markägare av hänsyn till allmänna natur- och miljövårdsintressen måste hålla skog och jordbruksmark i visst skick, utan att för den skull kunna göra anspråk på ersättning. En kvalifikationsgräns om 10 procent inom berörd del av fastigheten ansågs utgöra det högsta intrånget som skulle behöva tålas. Detta kompletterades med uttalanden om att beloppet i pengar som intrånget motsvarar skulle vara bagatellartat. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan därför inte godtas även om intrånget motsvarar mindre än 10 procent av den berörda delen av fastigheten. Tröskeln ska därför, enligt motiven, i absoluta tal vara högre för ett stort skogsbolag än för en enskild skogsägare.[48]

[46] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 555 med hänvisning till BoU 1986/87:1 s. 150. Se även Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen SKSFS 2011:7, 3 kap. 14 § i vilken behandlingsenhet definieras som ett sammanhängande markområde, eller delområden belägna högst 100 meter från varandra.

[47] Se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls mål 3312-13, meddelad 2015-01-16, där miljöhänsyn som lämnats vid en tidigare avverkning alltjämt efter cirka tio år ansågs höra till denna behandlingsenhet.

[48] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 555 f. med hänvisning bl.a. till BoU 1986/87:1 s. 138 och s. 150.

Skogsstyrelsen har i sin tillämpning av 30 § skogsvårdslagen utgått från dessa förarbetsuttalanden samt viss praxis på området. Skogsstyrelsen beräkning av vad som utgör avsevärt försvårande av pågående markanvändning eller den så kallade toleransnivån bygger på uttalanden i praxis om att det högsta absoluta värdet på ett intrång som kan accepteras ligger inom intervallet 199 000 kronor och 300 000 kronor.[49] Toleransnivån relateras med denna utgångspunkt utifrån nettovärdet av skogsobjektet inom behandlingsenheten. Med nettovärde avses värdet av hela det berörda skogsobjektet med avdrag för kostnader för avverkning och uttransport av virket ur skogen. Om nettovärdet är mindre än 250 000 kronor utgörs toleransnivån av 10 procent av det värdet. För objekt mellan 250 000 kronor och 2 miljoner kronor ökas toleransnivån med 5 procent av det överskjutande beloppet. För objekt över 2 miljoner kronor läggs 2 procent av det överskjutande beloppet till toleransnivån. Endast vid stora avverkningar med nettovärden över 6 miljoner kronor aktualiseras därmed taket mellan 199 000 kronor och 300 000 kronor i absoluta värden. Toleransnivån för en avverkning med ett nettovärde om 3 miljoner kronor beräknas därmed enligt följande: (250 000 × 0,1) + (1 750 000 × 0,05) + (1 000 000 × 0,02) = 132 500 kronor.[50] Vid denna tillämpning utgör intrångsbegränsningen 10 procent av nettovärdet på en brukningsenhet värd 250 000 kronor, cirka 4,9 procent på en brukningsenhet värd 2,5 miljoner kronor och 3,45 procent av en fastighet värd 5 miljoner kronor.

I skogsstyrelsens praxis förefaller därmed förarbetsuttalandet om att tröskeln, i absoluta tal, ska vara högre för ett stort skogsbolag än för en liten skogsägare, inte fått något genomslag.[51] Trots sin betydelse för skogsbruket har frågan om intrångsbegränsning i det när-

[49] Beloppet 199 000 kronor har sin grund i en dom i Kammarrätten i Jönköping 2011-03-28 (Mål nr 2928-10). Denna dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, inte meddelade prövningstillstånd. Beloppet 300 000 kronor har sin grund i en dom från Kammarrätten i Göteborg 2009-03-31 (mål nr 5238-07).

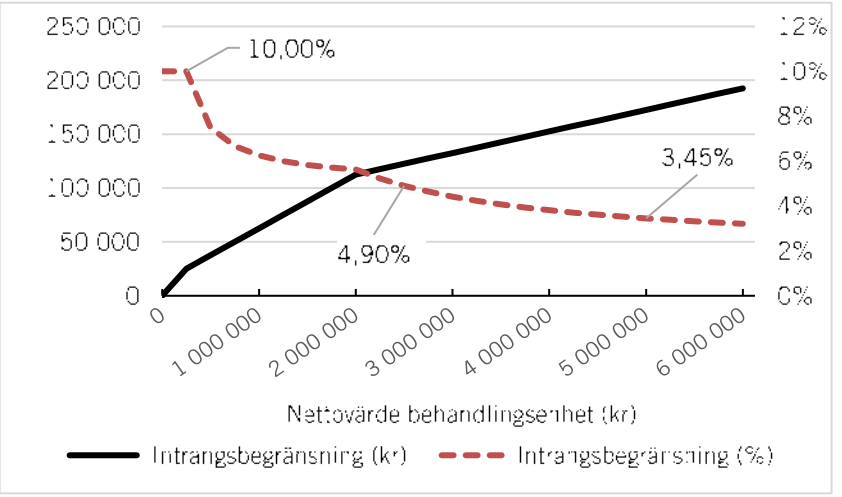
[50] Skogsstyrelsens diagram *Intrångsbegränsningskurvan*, www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/

[51] I prop. 1997/98:45 del 1 s. 555 tar regeringen fasta på bostadsutskottets uttalanden i bet. 1986/87:BoU1 om att ersättningströskeln i absoluta belopp är högre för ett skogsbolag än för en liten skogsägare. Bostadsutskottet (s. 151) kan dock lika väl syfta till att storskogsbruket normalt sätt har större behandlingsenheter än privatskogsbruket vilket innebär att ett relativt betraktelsesätt därför ska anläggas.

mast förbigåtts i nyare lagstiftningsarbeten och praxis förefaller vara relativt sparsam på området.[52]

Figur 6.1 Intrångsbegränsningskurvan

Intrångsbegränsning i kronor samt andel av behandlingsenhet värde



Källa: www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/.

Inget toleransavdrag ska göras vid inrättande av områdesskydd

När miljöbalken infördes ansåg departementschefen att rätten till ersättning vid till exempel bildandet av ett områdesskydd borde minskas med det belopp som fastighetsägaren var skyldig att tåla, bland annat för att komma tillrätta med oskäliga tröskeleffekter som kan medföra att vissa markägare får ersättning och andra inte för samma intrång. Ersättningen skulle därför, enligt dåvarande 31 kap. 6 § miljöbalken, minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.[53] Frågan om det så kallade toleransavdraget på ersättningen omprövades drygt tio år senare, då bestämmelsen slopades. Motiven till att inte beräkna ett toleransavdrag förefaller i mindre grad utgått från något principiellt ställningstagande utan

[52] Se Bengtsson m.fl. *Kommentar till miljöbalken* under 31 kap 4 §, (Juno 2019), där det anges att rättsläget med hänsyn till bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken förefaller osäkert och relevansen av de äldre förarbetsuttalandena ifrågasätts, även beträffande skogsvårdslagens bestämmelser.
[53] Prop. 1997/98:45 s. 557.

snarast motiverats av praktiska skäl. Skälen som anfördes var bland annat att det skulle underlätta arbetet med områdesskydd med endast obetydliga kostnader för staten till följd.[54]

Värdering av intrång

Utgångspunkten vid bestämmande av intrångsersättning är att ersättningen ska utgöra skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde utan ett beslut om områdesskydd och värdet vid ett sådant beslut. Därutöver tillkommer påslaget om 25 procent som följer av att expropriationslagens regler tillämpas.

En värdering måste utgå från ett fiktivt marknadsvärde. Det vill säga det pris som fastigheten, eller som den berörda delen av fastigheten, sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden. Marknadsvärdering innebär alltid inslag av osäkerhet. Vilka värderingsmetoder som ska användas anges inte i lagstiftningen. Praxis har i stället utarbetats av myndigheter och rättsväsendet. Marknadsvärdet för en skogsfastighet beräknas i regel enligt *beståndsmetoden.* Beståndsmetoden är en marknadsanpassad avkastningsmetod specifikt för skogsfastigheter, ursprungligen utvecklad av Lantmäteriet. Metoden utgår från värderingsobjektets faktiska egenskaper och förutsättningar. Utifrån dessa beräknas summan av framtida intäkter och kostnader under en hel skogscykel till ett nuvärde. Marknadsanpassningen sker primärt genom en statistisk kalkylränta, som erhålls genom en analys av vilket reellt avkastningskrav som köpare på öppna marknaden haft, och de priser på virke och massaved som gäller bland uppköpare vid värdetidpunkten, samt hur utvecklingen bedöms på sikt. Beståndsmetoden tar därmed endast sikte på en fastighets möjliga avkastning, men tar inte hänsyn till övriga värden som påverkar fastighetsmarknaden. Beståndsmetoden ska därför som regel kompletteras med en värdering enligt *ortsprismetoden*.[55] Ortsprismetoden innebär att värderingen även ska ta hänsyn till prisstatistik för andra liknande fastigheter i närområdet (på orten) som sålts på en fri och öppen marknad. Vid värdering enligt ortsprismetoden görs som regel ett urval bland potentiella jämförelseobjekt genom att kri-

[54] Prop. 2008/09:214 s. 104.
[55] MÖD 2007:13.

terier ställs upp för att få fram fastigheter som är jämförbara mot värderingsobjektet. Från de jämförelseobjekt som hittas tas ett lämpligt nyckeltal[56] fram som därefter kan tillämpas på värderingsobjektet. Vilket genomslag ortsprisanalysen ska få vid sammanvägningen beror dock på i vilken utsträckning det finns objekt som är jämförbara med värderingsobjektet. Om jämförelseobjekten i stor utsträckning avviker från värderingsobjektet bör ortsprisanalysen få mindre genomslag vid sammanvägningen. Det är dock inte möjligt att bortse från ortsprisanalysen ens när fastigheten är särpräglad.[57]

Den slutliga värderingen är därmed en avvägning mellan de olika resultaten av beståndsanalys och ortprisanalys. Resultatet hamnar någonstans däremellan, med en övervikt åt den värderingsmetod som bäst anses spegla det verkliga marknadsvärdet.

Vid värdering tas hänsyn till det totala intrånget som områdesskyddet ger för fastigheten. Om jakt eller fiske kommer att förbjudas vid sidan av förbud mot rationellt skogsbruk, ska därmed hänsyn tas även till detta. På samma sätt påverkas värderingen av om visst skogsbruk tillåts. Den slutliga intrångsersättningen bestäms utifrån en jämförelse mellan värdet av den berörda delen utan restriktioner och värdet av den berörda delen med restriktioner, det vill säga marknadsvärdeminskningen.

Både beståndsmetoden och de nyckeltal som framkommer vid en ortprisanalys utgår från fastighetens skogsekonomiska värde. Ingen hänsyn tas därmed till möjliga nuvarande eller framtida värden vid sidan av skogsbruk. Improduktiv skogsmark värderas därför till exempel schablonmässigt och ofta mycket lågt, utan hänsyn till markens eventuella framtida exploateringsvärde. Osäkerheten i marknadsvärderingen utgjorde ett av de bakomliggande motiven till att intrångsersättningen, genom ändringar i expropriationslagen år 2010, höjdes till 125 procent av marknadsvärdeminskningen. Den höjda ersättningen var även ett sätt att ta hänsyn till vad ägaren frivilligt skulle vara beredd att sälja sin fastighet för, det vill säga hänsynstagande till markägarens eventuella individuella värden.

Vid bildande av naturreservat görs värderingen av externa konsulter. Vid mindre omfattande biotopskyddsområden görs ofta värder-

[56] Oftast kr/m^{3}sk (om det är en virkesrik fastighet) eller kr/ha produktiv skog (om virkesförrådet är lägre).
[57] Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 10 juni 2019 i mål M 9441-18.

ingen internt inom Skogsstyrelsen. När värderingen är slutförd sker en förhandling med fastighetsägarna för att nå en överenskommelse om ersättningen.[58]

När det gäller naturreservat kan fastighetsägaren även välja att sälja sin fastighet. Köpeskillingen motsvarar då fastighetens faktiska marknadsvärde och inget påslag om 25 procent görs.

Värdering vid köp

När det gäller naturreservat erbjuder sig staten i en del fall att förvärva den del av fastigheten som planeras för eller omfattas av naturreservatet. Köpeskillingen bestäms i dessa fall av parterna med utgångspunkt i den berörda delen av fastighetens marknadsvärde. Förfarandet bygger bland annat på motivuttalanden till naturvårdslagen. Där underströks att ersättningsfrågor i största möjliga utsträckning bör lösas förhandlingsvägen och att det i en hel del fall torde vara att föredra att stat eller kommun köper ett naturvårdsobjekt framför att tvångsvis belägga detta med långtgående och svårvärderade inskränkningar i ägarens förfoganderätt. Ersättningsreglerna skulle enligt departementschefen därför närmast ses som ett nödvändigt komplement för fall då annan utväg än tvångsåtgärder inte står till buds.[59]

I och med den lagändring som innebar att intrångsersättning numera utgår med 125 procent av marknadsvärdesminskningen överstiger denna ersättning i många situationer den köpeskilling som staten kan erbjuda vid köp. En kommun eller myndighet kan inte försvara ett fastighetsköp till ett pris som överstiger marknadsvärdet och markköpen har därför minskat i antal sedan år 2010.

Ersättningsmark

Ett annat alternativ till ersättning enligt miljöbalken vid bildande av naturreservat är att markägaren i vissa fall kunnat erbjudas annan mark som ersättningsmark. Det innebär att staten förvärvar reservatsmar-

[58] När det gäller möjligheten att förhandla om ersättningen skiljer sig praxis från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket något. Skogsstyrelsen kräver som regel att markägaren påvisar ett fel i värderingen men Naturvårdsverkets förhandlare har möjlighet att i viss mån justera värderingen efter de synpunkter som framgått, om till exempel höjda virkespriser på senare år eller osäkerheter i ortprisindex.
[59] Prop. 1964:148 s. 119.

ken av fastighetsägaren och samtidigt överlåter annan mark till denne genom bytesavtal eller fastighetsreglering. Om markens värde skiljer sig åt kan markbytet ske med mellanlikvid.

Ersättningsmarken kan vara mark i statlig ägo eller privat mark som staten köpt för att använda som ersättningsmark. Systemet med ersättningsmark användes i mindre skala fram till år 2010 då Naturvårdsverket hade möjlighet att förvärva sådan mark av Sveaskog. Sveaskog hade i uppdrag att vara Naturvårdsverket behjälplig med ersättningsmark men avlyftes detta uppdrag 2010, i samband med att det så kallade ESAB-paketet beslutades, se kapitel 6.7.5 nedan. Även därefter har i några enstaka fall inträffat att Naturvårdsverket köpt fastigheter i syfte att erbjuda som ersättningsmark.

Inget påslag om 25 procent aktualiseras genom markbyte, som trots detta kan vara ett attraktivt alternativ för fastighetsägare beroende på bland annat den lokala fastighetsmarknaden eller skattemässiga fördelar i förhållande till ersättning i pengar.

Skatt

För ersättning som utgår från stat eller kommun till följd av att ett områdesskydd enligt miljöbalken inrättas ska skatt betalas. Intrångsersättning för skogsmark betalas i princip undantagslöst för skog som ingår i så kallade näringsfastigheter, vilket innebär att ersättning kan beskattas i antingen inkomstslaget näringsverksamhet eller kapital. Beskrivningen av skattereglerna nedan bortser från de skatteregler som gäller för bolag.

När en fastighet helt eller delvis övertas av stat eller kommun genom expropriation eller markköp beskattas ersättningen, i likhet med andra överlåtelser av fast egendom i inkomstslaget kapital, som en kapitalvinstgrundande *avyttring* av näringsfastighet. Detsamma gäller även för ersättning som utgår då mark tas i anspråk eller för avsevärt försvårande av pågående markanvändning på grund av miljöbalkens områdesskydd, trots att äganderätten till fastigheten inte övergår. I det senare fallet används skatterättsligt termen *allframtidsupplåtelse* som är förenad med vissa specialbestämmelser och som vid sidan av inskränkningar i förfoganderätten enligt miljöbalkens 7 kap. även omfattar situationer då en nyttjanderätt upplåts för obegränsad tid, till exempel vid framdragande av väg eller ledning. Enligt 45 kap.

6 § inkomstskattelagen ska så stor del av fastigheten i skatterättslig mening anses avyttrad som ersättningen motsvarar av hela fastighetens marknadsvärde vid tiden för det beslut eller den upplåtelse som ersättningen grundar sig på.

Även det påslag om 25 procent av marknadsvärdet som utgår vid ersättning som beräknas enligt expropriationslagen behandlas skattemässigt på samma sätt som ersättningen för minskat marknadsvärde.

Den kapitalvinst som beskattas vid såväl avyttring eller allframtidsupplåtelse beräknas som skillnaden mellan ersättning och omkostnadsbeloppet. I omkostnadsbeloppet ingår anskaffningsvärdet och kostnader som markägaren haft för att förbättra fastigheten under innehavstiden. Denna kapitalvinst beskattas till 90 procent i inkomstslaget kapital. Eftersom den generella skattesatsen i detta inkomstslag för närvarande är 30 procent innebär det en beskattning med 27 procent av kapitalvinsten. Reglerna om återföring av tidigare medgivna avdrag, till exempel värdeminskningsavdrag och skogsavdrag aktualiseras emellertid vid kapitalvinstbeskattning för avyttring och allframtidsupplåtelser. Det innebär att de löpande avdrag som tidigare medgivits återförs till beskattning som inkomst av näringsverksamhet. För detta inkomstslag utgår även uttag av sociala avgifter i form av egenavgift. Beloppet som återförs till beskattning får dock läggas till omkostnadsbeloppet vid kapitalvinstbeskattningen.

Både kapitalvinstskatten och skatt som grundas på återföring av tidigare medgivna avdrag kan dock skjutas upp genom att vinsten avsätts till en ersättningsfond. Detta förutsätter dock att den skattskyldige särskilt yrkar att beskattning ska ske i inkomstslaget näringsverksamhet. Enligt 31 kap. 5 § inkomstskattelagen får nämligen ett avdrag för avsättning till ersättningsfond göras bland annat om förfoganderätten till en fastighet inskränks för obegränsad tid med stöd av miljöbalken eller på motsvarande sätt med stöd av andra författningar, under förutsättning att ersättningen är en engångsersättning. Ersättningsfond får även användas för försäkringsersättning efter till exempel brand eller storm. Ersättningsfonden får därefter användas för att förvärva en annan näringsfastighet. Det är dock inte nödvändigt att det är samma slags näringsfastighet. En avsättning som skett från en skogsbruksfastighet får därmed användas för att förvärva till exempel en lantbruksfastighet. Syftet bakom ersättningsfonden (och dess föregångare eldsvådefonden) kan beskrivas som att en extraordinär ersättning inte ska beskattas om den återinvesteras

på visst sätt i näringsverksamheten. Ersättningsfonden måste utnyttjas inom tre år från avsättningen. Om avdrag för avsättning till ersättningsfond gjorts år 2019 måste därmed ersättningsfonden tas i anspråk senast beskattningsåret 2022. Vid särskilda skäl får Skatteverket medge förlängning i ytterligare tre år. När fonden används för att förvärva en ny fastighet minskas anskaffningsutgiften med motsvarande belopp som kommit ur fonden. Avdragsutrymmet för skogsavdraget minskas dock inte.[60] Om inte ersättningsfonden utnyttjas inom de tre åren ska dock hela beloppet återföras till beskattning. Då ska även, enligt 31 kap. 22 § inkomstskattelagen, skatt betalas med ett tillägg om 30 procent av beloppet. Denna bestämmelse motiveras av att ersättningsfonden inte ska användas som en generell möjlighet till skattekredit.[61]

6.1.6 Intresseprövning vid formellt skydd enligt miljöbalken

För alla formella skyddsformer enligt 7 kap. miljöbalken föreskrivs i 25 § följande

> Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

De ändamål som det formella skyddet i miljöbalken är avsett att tillgodose – skydd för natur- och kulturmiljön – anses vara sådana angelägna allmänna intressen som motiverar en inskränkning av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken ger uttryck för den med egendomsskyddet sammanlänkande proportionalitetsprincipen, som innebär att det allmännas och den enskildas intressen måste vägas mot varandra och att ingreppet i den enskildes rätt inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med ingreppet. Att det ska ske en sådan intresseavvägning är grundläggande vid inskränkningar av egendomsskyddet, men kommer inte i uttryck direkt i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen. Bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken ger uttryck för den självklara förvaltningsrättsliga principen att varje åt-

[60] RÅ 1999 ref. 71.
[61] Prop. 1980/81:68 s. 230.

gärd som medför en inskränkning för den enskilde förutsätter en rimlig balans, eller proportionalitet, mellan vad den enskilde förlorar och vad det allmänna vinner genom inskränkningen.[62]

Bestämmelsen som delvis avsåg att kodifiera den praxis[63] som utverkats på området bör kunna få betydelse även för hur långtgående och omfattande föreskrifter som får beslutas. Ett områdesskydd får till exempel inte förbjuda fritidsfiske eller jakt om det inte är motiverat av ett allmänintresse som områdesskyddet har till syfte att ta tillvara. Bestämmelsen ställer därmed upp hinder för mer schablonmässigt utformade föreskrifter i ett områdesskydd.

Möjligheten till ersättning för en rådighetsinskränkning vägs in vid bedömning av om ett ingrepp är förenligt med proportionalitetsprincipen. Vid en ersättning om 125 procent av marknadsvärdet bör till exempel en stor del ideella värden, vid sidan av de ekonomiska, kunna anses vara ersatta.

Proportionalitetsprincipen har tidigare inte ansetts utgöra en självständig grund för dispens från till exempel det generella förbudet att uppföra byggnader enligt strandskyddsbestämmelserna.[64] Senare års rättsutveckling har emellertid inneburit att de avvägningar som lagstiftaren gjort vid reglernas tillkomst inte alltid kan vara ensamt utslagsgivande vid en proportionalitetsprövning.[65] Även om lagstiftningen avser att ge uttryck för en intresseavvägning ger därmed proportionalitetsprincipen möjlighet att beakta även andra skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna.[66] Det finns skäl att tro att samma betraktelsesätt även kan anläggas på dispenser och undantag från andra föreskrifter i miljöbalken, till exempel angående vilka åtgärder som får vidtas i, eller i närheten av, skyddad natur.

6.1.7 Sanktioner

För områdesskydd enligt miljöbalken finns, vid sidan av de föreläggande och förbud som kan meddelas inom ramen för tillsynen en särskild straffrättslig sanktion, *brott mot områdesskydd*. Till böter eller fängelse i högst två år döms, med stöd av 29 kap 2 § miljöbalken, den som med uppsåt eller av oaktsamhet

[62] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321–323 samt lagrådet i a. prop. del 2 s. 471 f.
[63] Särskilt RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 1996 ref. 56.
[64] MÖD 2013:37.
[65] NJA 2018 s. 753.
[66] MÖD 2020:2.

– i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,
– i en nationalpark, naturreservat eller kulturreservat orsakar skada eller risk för skada för de miljövärden som avses skyddas, genom att bland annat olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra markavvattning, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Att timmer och trävaror från en sådan olaglig avverkning, eller dess motsvarande värde, kan förklaras förverkat följer av 11 § lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

6.2 Övriga rättsliga instrument som kan medföra skogsbruksrestriktioner

6.2.1 Föreläggande och förbud enligt 35 § skogsvårdslagen

Enligt 35 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen, som tillsynsmyndighet, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten även besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad.

De förelägganden och förbud som innebär restriktioner för skogsbruket härleds i stor utsträckning till 30 § skogsvårdslagen som bemyndigar Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om den hänsyns som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. Sådana föreskrifter får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Skogsstyrelsen har utfärdat relativt omfattande föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intresse. Föreskrifterna anger att hänsynen ska prioriteras så att den biologiska mångfalden gynnas så mycket som möjligt och att hänsyn till hotade arter ska tas i första hand. I övrigt anges vad som ska iakttas vad gäller exempelvis trädslagsblandning, döda träd, hyggen, skogsbilvägar, hänsynskrävande

biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar, växt- och djurarter, skyddszoner och markberedning.[67]

Den tillsyn som kan komma att medföra ett föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen initieras i samband med den underrättelse som markägaren, enligt 14 § skogsvårdslagen, är skyldig att lämna in inför vissa skogsbruksåtgärder, bland annat avverkning. I underrättelsen ska markägaren bland annat ange vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvården och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning och vad som avses att göras för att trygga återväxten av skogen. Syftet med underrättelsen är att ge Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet möjlighet att agera om den anser att den planerade avverkningen skulle strida mot olika miljökrav eller naturvårdsintressen.

Tillsynen avslutas genom vägledning

I de flesta fall föranleder en underrättelse om avverkning ingen tillsynsåtgärd från myndighetens sida, mer än en bekräftelse att anmälan kommit in. Den planerade avverkningen kontrolleras först mot en checklista, vilket medför att cirka 3–10 procent sållas bort. Därefter väljs en delmängd av ärendena ut för vidare handläggning, efter en riskbedömning. Riskbedömningen görs utifrån checklista och tillgänglig GIS-data men också lokalkännedom hos skogskonsulenten.

Den fortsatta tillsynen kan därefter ske genom att området fältbesöks för en bedömning av vilken hänsyn som krävs för att uppfylla lagstiftningens krav eller genom att underlag i form av flygfoton och annat geografiskt informationsmaterial granskas.

Skogsstyrelsens tillsynsarbete i fråga om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen har i stor utsträckning inneburit att myndigheten i stället för att fatta ett beslut skriver en vägledning, i vilken det anges vilka åtgärder och vilken hänsyn som myndigheten anser att markägaren behöver vidta och iaktta för att leva upp till skogsvårdslagens krav.

Denna vägledning med vilken ärendet avslutas har, enligt ett nyligen avgjort mål i Högsta förvaltningsdomstolen, ansetts ha en sådan handlingsdirigerande effekt för markägaren att den utgör ett förvaltningsbeslut. Däremot är vägledningen, så länge det klart framgår att

[67] Föreskrifterna återfinns i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen.

det som uttrycks endast är myndighetens uppfattning om vad markägaren bör iaktta för hänsyn för att uppfylla författningsreglerade krav och inte är utformat på ett sådant sätt att de uppfattas som bindande, inte ett överklagbart beslut. Ett sådant beslut innebär nämligen att markägaren kan tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som anges i vägledningen.[68]

Av sammanlagt cirka 65 000 avverkningsanmälningar per år skrevs vägledningar i cirka 2 500 fall under 2017 och 1 900 fall under 2018.

Tillsynen avslutas med ett föreläggande eller förbud

Vid tillsynen förekommer även att Skogsstyrelsen tillämpar 35 § skogsvårdslagen och avslutar ärendet genom att meddela ett föreläggande eller ett förbud.

De vanligaste fallen då Skogsstyrelsens meddelar ett tillsynsbeslut till följd av en underrättelse om avverkning är då en fridlyst art berörs. För artskyddsförordningen har både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ett gemensamt ansvar. Skogsstyrelsen ska som tillsynsmyndighet besluta om de hänsyn som krävs vid en skogsbruksåtgärd för att inte äventyra bevarandestatusen hos fridlysta arter som kräver ett visst område med kontinuerlig ekologisk funktion. Saknas förutsättningar för detta är det länsstyrelsen som prövar möjligheten till dispens för åtgärden enligt artskyddsförordningen. Av det skälet har gemensamma riktlinjer för handläggningen utarbetats av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.[69] Av riktlinjerna framgår att ett ärende där vissa artskyddsfrågor aktualiserats ska avslutas med ett överklagbart beslut, i syfte att stärka rättssäkerheten för markägaren och underlätta uppföljande tillsyn. Om de hänsyn som krävs ryms inom den så kallade intrångsbegränsningen meddelar Skogsstyrelsen alltid ett beslut enligt 35 § skogsvårdslagen.

Andra situationer där föreläggande eller förbud tillämpas är när det krävs för att en åtgärd ska stå i överensstämmelse med Skogsstyrelsens föreskrifter, om exempelvis skyddszoner mot vattendrag eller då en kulturlämning kan beröras.

---

[68] Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål 5893-18. Av domen följer även att Århuskonventionen inte innebär att en miljöorganisation har rätt att överklaga ett sådant vägledningsbeslut.

[69] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket 21 juni 2016*, version 1.1, 2016-07-05,.

Antalet beslut enligt 35 § skogsvårdslagen som meddelas för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog har succesivt ökat under de senaste 20 åren; Från att knappast förekommit alls i början av 2000, till att år 2018 uppgå till cirka 450. Ungefär hälften av besluten rörde artskyddsfrågor.[70]

Sanktioner

Av 38 a § punkten 4 skogsvårdslagen följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas, döms till böter. En påföljd beträffande en överträdelse av 30 § skogsvårdslagen kan således endast bli aktuell om markägaren bryter mot ett av myndigheten meddelat beslut. Föreskrifterna i sig är inte straffsanktionerade.

Att virke efter avverkning som innebär brott enligt skogsvårdslagen, eller dess motsvarande värde kan förverkas följer av 39 § skogsvårdslagen.

6.2.2 Föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelsen om samråd återfinns i 12 kap. 6 § miljöbalken och innebär bland annat att en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om de vanligt förekommande skogsbruksåtgärderna som kan aktualisera samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[71] Den som i enlighet med 14 § skogsvårdslagen underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller dikning i samband med avverkning, anses i och med detta även ha gjort en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[72] En särskild anmälan för samråd krävs därför för de åtgärder som annars får vidtas utan att underrätta Skogsstyrelsen, till exempel gallring och röjning. Därutöver har Skogsstyrelsen föreskrivit om obligatorisk sam-

[70] Skogsstyrelsen, *Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2020–2022*, 2019-10-18, dnr 2019/2476.
[71] 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13).
[72] 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

rådsplikt för vissa åtgärder.[73] För dessa åtgärder ska alltid en anmälan om samråd göras.

Efter att en anmälan om samråd gjorts ska Skogsstyrelsen bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt. För det krävs att åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Under förutsättning att dessa kriterier är uppfyllda har Skogsstyrelsen sex veckor på sig att bedöma om den anmälda åtgärden berör någon regel i miljöbalken och i så fall överväga om myndigheten behöver vidta någon åtgärd med anledning av samrådet. Samrådet sker genom att Skogsstyrelsen antingen träffar markägare och ombud på plats i skogen eller ringer upp för att diskutera åtgärden per telefon.

Vid samrådet diskuteras olika åtgärder och förslag till lösningar, som dokumenteras i ett protokoll. I de fall Skogsstyrelsen och markägaren är överens om vilka hänsyn som ska tas för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön antecknas detta i protokollet. I de fall den planerade åtgärden innebär avverkning undersöks regelmässigt förutsättningarna för inrättande av områdesskydd eller för att markägaren frivilligt ska avsätta området.

I de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om nödvändig anpassning meddelar Skogsstyrelsen i vissa fall beslut enligt 30 § skogsvårdslagen om hänsyn, upp till den så kallade intrångsbegränsningen. Även i de fall detta inte är tillräckligt för att bevara naturvärdena har samrådet därefter i en övervägande majoritet av fallen avslutats med ett icke förpliktigande ställningstagande från Skogsstyrelsen om att avverkning inte bör ske.

Mark- och miljööverdomstolen har nyligen avgjort ett mål där ett så kallat samrådsprotokoll som upprättats av Skogsstyrelsen hade överklagats av en miljöorganisation.[74] Enligt domstolen har Skogsstyrelsen i ett ärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. måste, enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning. Enligt domstolen är det också ett sådant beslut som kan överklagas av en miljöorganisation.

Av 12 kap. 6 § fjärde stycket följer att den myndighet med vilken samråd sker har möjlighet att förelägga den anmälningsskyldige att

[73] SKSFS 2013:3.
[74] Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19.

vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Skogsstyrelsen tillämpar emellertid denna möjlighet ytterst sparsamt. Av de cirka 2000 samråd som skedde år 2019 avslutades endast 25 med något beslut enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket.[75]

Ersättning

I 12 kap. 6 § fjärde stycket erinras om rätten till ersättning som kan följa av 31 kap. 4 § första stycket punkten sju, om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

En markägare har alltid att, utan ersättning, iaktta de krav som uppställs i 30 § skogsvårdslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av denna bestämmelse, upp till den gräns då markanvändningen avsevärt försvåras. Frågan om ett föreläggande eller förbud avseende ytterligare hänsyn som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning och i så fall på vilket sätt detta ska beräknas är för närvarande under rättslig prövning.[76]

Rättsläget är osäkert med hänsyn till att ett föreläggande som har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna, som kommer till uttryck i 2 kap. miljöbalken, inte ansetts ge rätt till ersättning.[77] Att ersättning gäller vid ett förbud, eller ett så ingripande föreläggande, att inskränkningen går utöver vad som kan anses följa av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken bör inte vara ifrågasatt.

Var denna gräns går och på vilket sätt ersättning ska beräknas är dock mycket otydligt i dagsläget. Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar eller avser

[75] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets underlagsrapport till Skogsutredningen, *Kunskap och ansvarsfördelning*, 2020-02-14, s. 49.

[76] För närvarande prövas frågan av Mark- och miljööverdomstolen i mål M 7888-19, angående ersättning för förbud mot avverkning meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken till skydd för tjäderspelplats. I målet argumenterar staten för att ersättning endast kan utgå om restriktionerna i markanvändningen går längre än vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna, vilket staten inte anser är fallet då förbudet endast hade till syfte att formalisera vad som gäller enligt 2 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen. I underrätten (Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen) förpliktades staten att utge ersättning som vid områdesskydd. Motsatt utgång meddelades i av Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen dom den 5 juni 2020 i mål M 3433-19 (även det angående tjäderspelplats) som ansåg att föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast var ett uttryck av vad som gäller enligt artskyddsförordningen och inte innebär intrång i pågående markanvändning.

[77] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

att vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att bland annat kraven i 3 § endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Rätten till ersättning förefaller därmed, med reservation för att rättsfrågan är under prövning av en prejudikatinstans, vara att de hänsyn som krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning om kraven är orimliga att uppfylla inom ramen för pågående markanvändning. De allmänna hänsynsreglerna har i viss mån specificerats genom de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Dessa föreskrifter är dock relaterade till begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning som inte nödvändigtvis sammanfaller med de krav som ska anses vara rimliga att uppfylla enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Artskyddsförordningen och dess tillämpning utreds för närvarande i särskild ordning.[78] Den utredningen ska bland annat lämna förslag på hur ersättningsrätten ska bestämmas.

Sanktioner

Enligt 29 kap 4 § miljöbalken döms den som bland annat vidtar en åtgärd utan att först ha gjort en anmälan enligt 12 kap 6 §, för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse högst två år. Detta kan bli fallet om exempelvis gallring som inte kräver anmälan enligt skogsvårdslagen vidtas i en nyckelbiotop utan att samråd dessförinnan påkallats av markägaren. Samma straffskala gäller enligt 29 kap. 8 § miljöbalken för den som bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket.

Att timmer och trävaror från en sådan olaglig avverkning, eller dess motsvarande värde, kan förklaras förverkat följer av 11 § lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror. Enligt 9 § samma

[78] Dir. 2020:58, *Översyn av artskyddsförordningen*. Utredningen ska avge sitt betänkande senast den 14 maj 2021.

lag framgår att även den som uppsåtligen eller av oaktsamhet släpper ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden, om avverkningen skett i strid med bestämmelser om bland annat anmälan för samråd kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det är dock inte straffbart att avverka ett område i strid med Skogsstyrelsens rekommendationer som inte kommit i uttryck i ett beslut med stöd av skogsvårdslagen eller miljöbalken. Timmer från sådan avverkning är därmed inte heller att betrakta som olagligt avverkat så länge underrättelse om avverkning skett i enlighet med 14 § skogsvårdslagen.

6.2.3 Föreläggande och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken

Skogsstyrelsen har som tillsynsmyndighet möjlighet att, enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, på eget initiativ besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalkens regler ska följas. Det kan exempelvis avse en otillåten åtgärd som kan skada miljön i ett område av betydelse för flora och fauna och måste stoppas omedelbart. Ett sådant beslut får förenas med vite. Bestämmelsen kan för Skogsstyrelsens del aktualiseras i de fall då en verksamhetsutövare varken underrättat myndigheten om åtgärden enligt skogsvårdslagen och inte anmält åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 §.[79]

Beträffande artskyddet, som kan komma att aktualiseras i samband med att en åtgärd vidtas som inte prövats inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, är länsstyrelsen tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen kan därför i fall då en skogsbruksåtgärd kan beröra en fridlyst art meddela ett förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

På grund av att länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens tillsynsansvar i skogen ibland är överlappande, underrättar myndigheterna varandra om behovet av tillsynsåtgärder och strävar efter att samordna arbetet i stor utsträckning.[80]

Någon ersättningsrätt är inte föreskriven då ett förbud att vidta en skogsbruksåtgärd beslutas. Frågan har prövats rättsligt beträffande

[79] De områden som omfattas av Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken framgår av 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen och omfattar bland annat skogsbruksåtgärder som är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, exempelvis gallring i en nyckelbiotop.
[80] Se 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen, prop. 1997/98:45 del 2 s. 905 samt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, 21 juni 2016*, version 1.1, 2016-07-05.

en nationellt fridlyst art, bombmurkla, och mark- och miljööverdomstolen har då kommit fram till att en dispensansökan måste beviljas efter ett förbud, om pågående markanvändning avsevärt försvåras genom förbudet. Vad gäller frågan om detsamma gäller för en art som skyddas enligt Sveriges EU-rättsliga förpliktelser är rättsläget ännu osäkert.[81]

6.2.4 Intermistiska förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken

Enligt 7 kap. 24 § miljöbalken får ett temporärt skydd tillskapas för områden som utgör tilltänka natur- eller kulturreservat. Länsstyrelsen eller kommunen får då, i högst tre år med möjligheter till förlängning i ytterligare två år, meddela förbud att utan tillstånd vidta åtgärder som strider mot syftet med det tilltänkta reservatet. I förbudet anges normalt att vissa åtgärder som avverkning eller bebyggelse inte är tillåtna under förbudstiden.[82]

Bestämmelsen kan tillämpas även när ett områdesskydd föreligger enligt tidigare beslut men fråga har väckts om nya föreskrifter som utökar skyddet. Genom bestämmelsen kan länsstyrelsen eller kommunen förebygga ingripanden i området medan utredning om skyddet pågår och i avvaktan på att ett områdesskydd vinner laga kraft. En annan situation då paragrafen bör kunna tillämpas är när ett område förtecknats som ett särskilt skyddat område enligt 7 kap. 27 § som inom kort ska ges ett formellt skydd.

Ersättning

Ett intermistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken är inte uppräknat som ett ersättningsberättigat beslut enligt 31 kap. 4 §. Någon ersättning utgår därmed inte redan vid ett beslut om att det krävs tillstånd för vissa åtgärder, exempelvis avverkning. Enligt 31 kap 5 § andra stycket miljöbalken utgår dock ersättning om ett sådant tillstånd vägras.

En sådan ersättning ska enligt 31 kap. 31 § andra stycket miljöbalken betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas då ett permanent skydd inrättas, till exempel om ersättning till följd

[81] Se kapitel 5.2.2
[82] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 96.

av definitivt beslut om naturreservat kan bli bestämd inom den närmaste tiden.

Ersättningen för skogsmark beräknas med utgångspunkt från aktuell avkastningsränta, enligt 5 § räntelagen, vilket motsvarar referensräntan med ett tillägg av två procentenheter, applicerad på det netto som den planerade avverkningen skulle ha gett.[83] Av betydelse i sammanhanget är också den allmänna skadeståndsrättsliga principen att den skadelidande förväntas vidta skäliga åtgärder för att minska sin skada. Det kan innebära att ägaren måste undersöka möjligheten att avverka på annat håll så länge det interimistiska förbudet gäller vilket kan medföra att årlig ersättning inte utbetalas.[84]

Ett förekommande alternativ till ett intermistiskt förbud är ett sådant naturvårdsavtal som beskrivs i kapitel 6.3.4. I dessa fall utgår ersättning enligt de grunder som anges i avtalet och utan att beslut om att förbjuda åtgärden först måste fattas.

6.2.5 Natura 2000-områden med mera

I kap. 8.7 beskrivs de så kallade naturvårdsdirektiven, art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet, mer utförligt. Som ett led igenomförande av dessa EU-rättsakter krävs av Sverige att vissa områden pekas ut som särskilt skydds- eller bevarandeområde för att ingå i det EU-gemensamma nätverket Natura 2000.

Enligt 7 kap. 27 § miljöbalken ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör skyddas eller är skyddade

1. som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet,
2. som särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet eller
3. enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.

Av förteckningen ska det framgå vad som motiverat att ett område har tagits upp i förteckningen och enligt vilket direktiv, internatio-

[83] Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 mars 2016 i mål M 7903-15.
[84] Naturvårdsverket, *Processbeskrivning för bildande av naturreservat – interimistiska förbud*, juni 2015.

nellt åtagande eller nationellt mål som förtecknandet har skett. Ett område som tagits upp i förteckningen ska prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet.

Förteckningen förs av Naturvårdsverket och punkterna 1 och 2 i bestämmelsen utgör Sveriges utpekande av Natura 2000. När reglerna infördes till följd av Sveriges EU-inträde innebar dock inte ett utpekande i sig ett områdesskydd i formell mening. Utgångspunkten var i stället att områdena i stort sett skulle omfattas av ett områdesskydd innan de pekas ut som ett särskilt skydds- eller bevarandeområde och de områden som inte redan omfattas av något skyddsinstrument skulle skyddas i närtid.

Genom en lagändring år 2001, som föranletts av kritik från EU-kommissionen, innebär dock numera utpekandet som Natura 2000-område ett skydd genom den tillståndsplikt som införts.

Arealen skogsmark i Sverige som ingår i EU:s Natura 2000-nätverk och som inte överlappas av andra skyddsinstrument, uppgår till 131 000 hektar varav 64 200 hektar produktiv skogsmark.[85]

Tillståndsplikt

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som särskilt skydds- eller bevarandeområde (Natura 2000-område).[86] Varje Natura 2000-område har en bevarandeplan för de arter och livsmiljöer som området är avsett att skydda. Det är emellertid inte påverkan på de naturvärden som framgår av bevarandeplanen som avgör om tillstånd krävs för en åtgärd. Det räcker med att *miljön*, i vid mening, på ett betydande sätt kan påverkas. I respektive Natura 2000-områdes bevarandeplan anges normalt sett exempel på åtgärder som typiskt sett kan utgöra ett hot mot de utpekade värdena. Dessa listor kan utgöra en hjälp vid bedömningen av om tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken föreligger. De listade åtgärderna är inte uttömmande, och det

[85] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 2019/18, dnr 2018/4167.

[86] Att notera är att det är regeringens beslut att föra upp ett område på listan som är avgörande för tillståndsplikten. Det innebär att områden som av regeringen föreslås ingå i Natura 2000 omfattas av tillståndsplikt innan EU-kommissionens beslutat i frågan och området formellt utses av Sverige.

behöver därför göras en bedömning utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Tillståndsplikten avser inte endast åtgärder som vidtas inom det avgränsade Natura 2000-området, utan även åtgärder som vidtas utanför, men som kan påverka miljön inom området.

Det är endast åtgärder som på ett *betydande* sätt kan påverka miljön som är tillståndspliktiga. Det är därför möjligt att vidta åtgärder utan tillstånd, under förutsättning att påverkan på miljön bedöms obetydlig. Det uppställs emellertid inte något krav på att det ska vara visat att en viss åtgärd får betydande konsekvenser. Det är tillräckligt att en åtgärd *kan* få sådana verkningar, vilket innebär att det är *risken för* betydande påverkan som är avgörande i det enskilda fallet. Att tillståndsplikten gäller för skogsbruksåtgärder följer redan av ordalydelsen, men framgår även genom en hänvisning i 4 § andra stycket skogsvårdslagen. Tillstånd för åtgärder söks hos länsstyrelsen.

När får tillstånd ges

Enligt 28 b § miljöbalken får tillstånd lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte

1. kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas,
2. medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

Naturvårdsdirektiven förutsätter en sträng bedömning av de åtgärder som ska vidtas inom ett Natura 2000-område. Det räcker att det vid en riskbedömning framkommer att den skyddsvärda livsmiljön *kan* komma att skadas. Även mer avlägsna risker ska beaktas, vilket följer av direktivets ordalydelse som anger att myndigheten får godkänna en åtgärd ”först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada”.[87] Denna bedömning ska även göras tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter

[87] Artikel 6.3 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

eller åtgärder i området. Tillståndet kan förenas med de försiktighetsmått som krävs för att åtgärden ska kunna godkännas.

Om området utsetts för bevarande av en viss livsmiljö och bedömningen visar att livsmiljön skulle komma att försämras rent fysiskt av en åtgärd, kan alltså tillstånd inte lämnas med stöd av paragrafen. Bedömningen av vad som är en försämring ska ske med utgångspunkt i önskemålet att i området upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för den art eller de arter som är typiska för livsmiljön. En försämring kan till exempel förutses om den yta som omfattas av livsmiljön minskar eller om verksamheten eller åtgärden skadar en viss fysisk struktur eller funktion som livsmiljön har och som är nödvändig för att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för de berörda arterna.

En störning som avses i andra punkten avser inte de fysiska omständigheterna i området, utan de arter som lever och skyddas i området. Störning måste vara betydande för att bestämmelsen ska utgöra ett hinder för tillstånd. Ett visst mått av störningar kan alltså tålas. Störningens intensitet, varaktighet och frekvens är viktiga faktorer i en sådan bedömning. En störning som bidrar till en långsiktig negativ populationsutveckling för arten i området kan betraktas som en betydande störning. Samma gäller en störning som bidrar till att artens naturliga utbredningsområde i området minskar eller kan komma att minska.[88]

Undantagsvis får dock regeringen, enligt 29 §, ge tillåtelse att trots bestämmelserna i 28 b § lämna tillstånd, om det saknas alternativa lösningar, om verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Bestämmelsen är framför allt avsedd att tillämpas för infrastrukturprojekt och liknande och kommer knappast att ha någon betydelse för skogsbruket.

Kraven på en tillståndsansökan

För en ansökan om tillstånd för till exempel avverkning i eller i närheten av ett Natura 2000-område är miljöbalkens regelverk tillämpligt vid sidan av skogsvårdslagen. Det innebär att det är verksamhets-

[88] Prop. 2000/01:111 s. 68 ff.

utövaren som ska visa att åtgärden kan vidtas utan risk för betydande påverkan på naturmiljön. Till en tillståndsansökan måste därför, enligt 6 kap. 20 § miljöbalken, bifogas en specifik miljöbedömning.

Den specifika miljöbedömningen innebär bland annat att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråder om hur en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska avgränsas (avgränsningssamråd) och tar fram en MKB som lämnas till den som prövar tillståndsfrågan. Innehållet i en MKB är formaliserat i 6 kap. 35 och 36 §§ miljöbalken vilket bland annat innebär att uppgifter om rådande miljöförhållanden och hur dessa förväntas utveckla sig om åtgärden vidtas samt en beskrivning av åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara Natura 2000-området ska beskrivas. De tekniska och naturvetenskapliga krav som ställs för att en MKB ska godkännas är höga vilket innebär att det i normalfallet krävs att den upprättas av en specialist.

Om ett Natura 2000-tillstånd medges krävs även en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen innan en skogsbruksåtgärd får vidtas.

Ersättning

När tillståndsplikten infördes för åtgärder inom Natura 2000-områden antogs dessa framför allt utgöra kompletterande regler till formellt skydd enligt miljöbalken och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Frågan om ersättningsrätt för nekat tillstånd inom Natura 2000-områden antogs därför inte tillämpas i någon större omfattning. I den departementspromemoria som var underlag till lagstiftningsarbetet föreslogs ersättning utgå redan genom att ett område upptogs på förteckningen och som innebar förbud som avsevärt försvårade pågående markanvändning.[89]

Regeringen ansåg dock att de föreslagna bestämmelserna om särskilda skydds- och bevarandeområden inte innebar något nytt i möjligheterna för det allmänna att försvåra markanvändningen. De nya bestämmelserna bedömdes inte ha andra direkta rättsverkningar för markägare än att den som planerar att på sin mark vidta en åtgärd måste göra en bedömning av vilka konsekvenser som åtgärden får för de särskilda skydds- och bevarandeområdena. Ersättningsregeln

[89] Ds 2000:29 s. 106 f.

utformades därför efter förebilden av vad som gäller vid ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[90]

Ersättning för ett beslut om att inrätta ett Natura 2000-område, som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, kan ge rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § sjätte punkten miljöbalken. Ersättning betalas, enligt 31 kap. 5 § dock först sedan tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor. Konsekvensen är att någon ersättning inte betalas ut i samband med att ett område pekas ut och därmed omfattas av tillståndsplikten och inte heller om det klart framgår att skogsbruk inte längre kommer att kunna bedrivas i området. Det är först sedan en tillståndsansökan prövats av länsstyrelsen som ersättning utgår, vilket som framgår ovan kräver att markägaren bekostar en MKB.

Sanktioner

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd utan tillstånd inom ett Natura 2000-område döms enligt 29 kap. 4 § för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Att timmer och trävaror från en sådan olaglig avverkning, eller dess motsvarande värde, kan förklaras förverkat följer av 11 § lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

Att vidta en skogsbruksåtgärd i, eller i anslutning till ett Natura 2000-område utan att först ansöka om tillstånd, under förhoppningen att åtgärden inte är tillståndspliktig, är därmed förenat med både personliga och ekonomiska risker. Av miljöbalkens 2 kap. 2 § följer bland annat att alla som avser att vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till åtgärdens art och omfattning för att skydda miljön mot olägenhet eller skada.

[90] Prop. 2000/01:111 s. 60 f.

6.3 Naturvårdsavtal

Vid sidan av de områdesskydd som regleras i miljöbalken har myndigheter och kommuner möjlighet att teckna frivilligt ingångna avtal med en markägare i syfte att värna allmänna intressen, som biologisk mångfald. I skogspolitiken omnämns naturvårdsavtal första gången i förarbetena till 1993 års skogspolitiska beslut, då under beteckningen civilrättsliga avtal. De första naturvårdsavtalen med staten som part ingicks under våren 1994 och erfarenheterna av dessa avtal var goda. Ett problem som uppmärksammades var dock att fastigheter vanligen överlåts med kortare mellanrum än de långa tidsperioder som avtalen omfattade.

Ett civilrättsligt avtal blir inte automatiskt gällande mot en ny ägare av fastigheten, inte ens om denne vid köpet hade vetskap om avtalet. Även frågan om hur ett avtal stod sig i händelse av att fastigheten utmättes för markägarens skulder var olöst. I samband med miljöbalkens ikraftträdande fick dessa avtal därför sin särskilda lagreglering i jordabalken.[91]

Naturvårdsavtal likställs enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken vid en nyttjanderätt:

> Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla skall vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.

Jordabalkens gängse synsätt om att jord upplåts för nyttjande stämmer inte riktigt med syftena bakom ett naturvårdsavtal som primärt innebär att nyttjanderättsinnehavaren inte kommer att bruka eller nyttja jorden i egentlig mening. Avtalets huvudsakliga syfte är i stället att markägaren ska avstå från ett nyttjande. Lagtekniskt löstes detta genom att naturvårdsavtalet ska anses som nyttjanderätt vid tillämpandet av jordabalken och andra författningar. På så vis kunde naturvårdsavtalet, trots sin avvikande utformning i förhållande till jordabalkens upplåtelseformer, ändå omfattas av det sakrättsliga skydd som gäller för dessa.

Viktigt i sammanhanget är att det endast är den del av avtalet som avser en förbindelse för markägaren att tillåta eller tåla något angående naturvården på fastigheten som omfattas av det sakrättsliga skyd-

[91] Prop. 1997/98:90.

det och alltså kan göras gällande direkt mot en förvärvare av fastigheten. Sådana åtaganden är normalt att tillåta viss naturvårdande skötsel och avstå från att nyttja marken på visst sätt, exempelvis avverkning. Om någon positiv förpliktelse skrivs in i avtalet, exempelvis om att utföra viss skogsvård eller hålla väg omfattas de inte av det sakrättsliga skyddet och kan inte göras gällande mot annan än avtalsparten.

Naturvårdsavtal för statens räkning tecknas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket (i regel via länsstyrelserna). Naturvårdsverket och länsstyrelserna kan teckna naturvårdsavtal avseende samtliga ägoslag och naturtyper. Skogsstyrelsen tecknar normalt naturvårdsavtal för mark som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser.

Naturvårdsavtal är ett tidsbegränsat civilrättsligt avtal mellan det allmänna och en markägare, som kan reglera avstående av visst bruk, exempelvis skogsbruk, eller att myndigheten eller kommunen får vidta vissa naturvårdande åtgärder på fastigheten. Den rättsliga regleringen är begränsad till det som i allmänhet gäller för avtal samt för nyttjanderätter enligt jordabalken. Därmed omfattas naturvårdsavtal av balkens regler om bland annat en tidsgräns på 50 år, möjligheten till inskrivning i fastighetsregistret och sakrättslig skydd. Om avtalets materiella innehåll saknas däremot närmare lagreglering och principen om avtalsfrihet gäller. Ett naturvårdsavtal tecknas i regel för att produktiv skogsmark i väsentlig utsträckning ska användas för annat ändamål än virkesproduktion. Detta innebär att 3 § i skogsvårdslagen aktualiseras för den produktiva skogsmark som omfattas av avtalet vilket medför att skogsvårdslagens regler om återväxtskyldighet, föryngringsåtgärder samt avverkningsformer inte blir tillämpliga.[92] Eftersom ett avtal endast gäller mellan de parter som ingått avtalet och nyttjandet av den fastighet som berörs, kan inte avtalet innehålla några restriktioner för andra, till exempel reglering av det allemansrättsliga tillträdet.

Eventuellt utfallande virke, från naturvårdande åtgärder som till exempel frihuggning av lövträd, i samband med tecknande av naturvårdsavtal eller under avtalstiden tillfaller fastighetsägaren. I likhet med naturreservat och biotopskyddsområden kvarstår äganderätten till skogen hos fastighetsägare, vilket innebär att även de skyldigheter som följer med markägandet kvarstår, till exempel vid brandbekämpning.

[92] Se även Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 1993:2) till 29 § skogsvårdslagen angående avtal för att gynna förekomsten av död ved.

Totalt omfattas drygt 40 000 hektar skogsmark av naturvårdsavtal, vid sidan av de särskilda typerna av avtal som beskrivs nedan.

6.3.1 Myndigheternas riktlinjer för naturvårdsavtal

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelsen i Skåne tagit fram gemensamma riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal.[93] Enligt riktlinjerna ska naturvårdsavtal användas så att myndigheten tillsammans med fastighetsägaren verkar för att ett områdes naturvärden bevaras och utvecklas långsiktigt. Den huvudsakliga inriktningen och prioriteringen för naturvårdsavtal ska syfta till att bevara och utveckla biologisk mångfald.

I riktlinjerna poängteras att avtalen både bidrar till delaktighet och engagemang från markägaren och utgör ett flexibelt verktyg för att nå miljökvalitetsmålen. Flexibiliteten gäller bland annat vilka naturmiljöer och ägoslag som kan omfattas av naturvårdsavtal, avtalstidens längd och tidpunkt för betalning av ersättning (vid ett eller flera tillfällen). Syftet med ett naturvårdsavtal är att bevara och/eller förstärka biologiska naturvärden med utgångspunkt i en eller flera värdekärnor. Tanken är att avtalen ska komplettera miljöbalkens områdesskydd.

Naturvårdsavtal ska användas för områden som är prioriterade i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. För skydd av skogsmark tillämpas den nationella strategin och länsvisa strategier för formellt skydd av skog. Valet av objekt ska därmed göras enligt strategins principer och prioriteringsmodell, se nedan kapitel 6.7.2. Andelen värdekärna i avtalsområdet är normalt minst 50 procent men kan vara lägre i direkt anslutning till sådana värdekärnor som redan är formellt skyddade eller som skyddas formellt samtidigt med naturvårdsavtalet, då detta utgör skyddszon eller utvecklingsmark. Andra bevarandevärden, exempelvis friluftsliv- eller kulturmiljövärde, kan stärka en skogsbiologisk värdekärnas skyddsvärde, men utgör i sig inte tillräcklig grund för tecknande av ett naturvårdsavtal.[94] Naturvårdsavtal kan användas såväl inom områden där naturvärdena gynnas av naturvårdande åtgärder som där merparten av områdets naturvärden gynnas av

[93] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Naturvårdsavtal, Riktlinjer för tillämpning*, 2013-06-20, version 3.0, Naturvårdsverkets ärendenummer NV-09333-12, Skogsstyrelsens diarienummer 2012/2424.
[94] Se dock om naturvårdsavtal för sociala värden nedan i kapitel 6.3.4.

att det lämnas orört. Ett större område är i regel mer funktionellt än ett mindre, särskilt när det gäller produktiv skogsmark. Områden inom detaljplan prioriteras inte för naturvårdsavtal då eventuella naturvärden anses tillgodosedda genom planläggningen.

Enligt riktlinjerna ska en bedömning av naturvårdsavtalets lämplighet som bevarandeform för ett enskilt värdefullt naturområde alltid göras från fall till fall och med utgångspunkt från de aktuella förutsättningarna. Det finns tillfällen och förhållanden när naturvårdsavtal enligt riktlinjerna är mindre lämpligt. Det kan bland annat handla om att området berör ett större antal fastigheter, fastigheter med en komplicerad ägarstruktur, till exempel ett stort antal delägare, oskiftade dödsbon eller samfällda markområden utan ordnad förvaltning, att ordningsföreskrifter för allmänheten krävs för att tillgodose syftet med skyddet eller om det finns exploateringsplaner för området. I sådana fall bör hellre områdesskydd enligt miljöbalken användas som bevarandeform.

Om bedömningen är att den bästa skyddsformen för ett område är områdesskydd enligt miljöbalken, kan dock naturvårdsavtal träffas med berörd fastighetsägare under utredningstiden.

Enligt riktlinjerna är utgångspunkten vid tecknade av ett naturvårdsavtal att skyddet ska vara långsiktigt. Flera faktorer påverkar vilken avtalstid som parterna kan enas om. En viktig faktor är naturligtvis den enskilde fastighetsägarens förutsättningar och dennes planeringshorisont för sin fastighet. För myndigheternas del handlar det om att göra en avvägning mellan kostnaderna och den bedömda naturvårdsnyttan, särskilt vid korta avtal. I den avvägningen ska administrativa kostnader för handläggning, inventering, beräkning av ersättning, utmärkning, uppföljning med mera beaktas. Enligt riktlinjerna får de administrativa kostnaderna för myndigheternas arbete därför inte vara orimligt höga i förhållande till naturvårdsnyttan med avtalet. Som en tumregel för genomsnittet av naturvårdsavtal för produktiv skogsmark gäller att den administrativa kostnaden inte bör överstiga 15–25 procent av den totala kostnaden för avtalet. Avtal tecknas normalt på de fasta avtalslängderna: 1, 3, 5, 10, 15, 20, 30, 40 eller 50 år. Ett naturvårdsavtal kan även tecknas på annan tid i avvaktan på att området utreds för att omfattas i ett större planerat områdesskydd.

Då staten ingår ett naturvårdsavtal är intentionen vanligtvis att skyddet ska vara mer långsiktigt än vad avtalstiden anger. Det kan dock ibland finnas skäl att ompröva ett tidigare utvalt område när av-

talstiden upphör, till exempel om det finns andra områden som hellre bör prioriteras för bevarande.[95]

Det är möjligt att i avtalet ange en uppsägningsklausul som ger myndigheterna rätt att frånträda avtalet i förtid, till exempel om en art som avsetts skyddas genom avtalet lämnat området. Riktlinjerna anger att sådana uppsägningsklausuler endast ska skrivas i undantagsfall. Om både myndigheten och markägaren är ense om att säga upp avtalet finns inget hinder mot att så sker.

6.3.2 Ersättning för naturvårdsavtal

Vid beräkning av ersättning för naturvårdsavtal gäller andra ersättningsregler än de som finns i miljöbalken. Jordabalken innehåller inte heller några regler om rättslig prövning av ersättning för naturvårdsavtal. Någon lagstadgad rätt till ersättning föreligger därmed inte vilket, till skillnad mot områdesskydd enligt miljöbalken, innebär att ett naturvårdsavtal kan träffas utan ersättning om parterna är överens om detta. Normalt betalas dock ersättning vid tecknande av naturvårdsavtal.

Beräkning av ersättning

Fram till år 2010 tillämpade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen olika grunder för att beräkna ersättningen till markägaren vid ett naturvårdsavtal. Den tidigare ersättningsnivån uppgick i genomsnitt till cirka 20 procent av avkastningen. Sedan år 2010 finns gemensamma riktlinjer som innebär att samma ersättning erbjuds markägaren oavsett med vilken myndighet avtalet tecknas.

Vid tecknande av naturvårdsavtal utgår som regel ett engångsbelopp på 8 000 kronor som utbetalas till fastighetsägaren i samband med att avtalstecknandet. Denna schablonersättning som utgår oavsett områdets storlek utgör ett incitament för fastighetsägare att teckna avtal även om det upplåtna området är litet eller avkastningen från området är låg.

Beräkning av ersättningen i övrigt utgår från den bedömda avkastning från det område som omfattas av avtalet vid ett normalt brukningsförfarande. Ersättning beräknas med en förenklad modell

[95] Prop. 2008/09:214 s. 74.

av skogens avkastning i avtalsområdet, baserat på en schabloniserad beräkning av rotnetto. Rotnettot motsvarar den bedömda virkesintäkten minskat med huggnings- och terrängtransportkostnader. Virkesintäkten beräknas som om befintligt bestånd avverkas omgående, inklusive eventuella fröträd, timmerställning eller liknande som annars skulle ha avverkats vid ett senare tillfälle. Avräkning görs även för den miljöhänsyn som vid en avverkning skulle tagits enligt 30 § skogsvårdslagen. Den ersättning som fastighetsägaren erbjuds motsvarar 1,2 procent av rotnettot per år som avtalet omfattar. Det innebär att ett 50-årigt avtal motsvarar cirka 60 procent av rotnettot. Impediment kan ingå i avtalsområdet, men ersättning utgår inte för denna areal.

Denna ersättningsnivå för skogsmark, som inneburit en tredubbling sedan år 2010, bygger på regeringens uttalande om att ersättningen bör ligga på en nivå som innebär att naturvårdsavtal blir ett attraktivt alternativ till andra former av skydd. Samtidigt ska ersättningsnivån skilja sig från den som gäller för naturreservat eller biotopskyddsområden, eftersom avtalen är tidsbegränsade och bygger på ett gemensamt ansvarstagande för miljön, mellan staten och markägaren.[96]

Utbetalning

Utbetalning av ersättning för naturvårdsavtal kan ske genom engångsutbetalning eller vid flera tillfällen, till exempel som årlig utbetalning, i normalfallet dock längst under 5 år. Myndigheterna strävar efter att koncentrera utbetalningarna till så få tillfällen som möjligt för att hålla nere de administrativa kostnaderna. Det finns inte heller någon skatteteknisk fördel för markägaren att få ersättningen utbetald under flera år.

Skatt

Beskrivningen nedan avser endast enskilda näringsidkare och berör alltså inte bolagsbeskattning. Ett naturvårdsavtal är till skillnad mot den ersättning som utgår vid inrättande av ett områdesskydd för all framtid, inte att jämställa med en avyttring. Ersättning för ett naturvårdsavtal ska därför, oavsett om löptiden är 5 eller 50 år, beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet.

[96] Prop. 2008/09:214 s. 73.

Särskilda skatteregler om när inkomst från naturvårdsavtal ska tas upp saknas. Inkomsten ska därför tas upp som intäkt det beskattningsår som inkomsten hänför sig till enligt god redovisningssed. Skatteverket har i ett ställningstagande år 2005[97] kommit till slutsatsen att inkomsten från ett naturvårdsavtal som enbart innebär en begränsning för fastighetsägaren att nyttja marken och inte förutsätter någon prestation, i sin helhet ska tas upp som intäkt när fastighetsägaren fått rätt till ersättningen. Ersättningen ska därmed inte periodiseras över avtalstiden. Detta ställningstagande innebar en ändring av tidigare praxis som byggde på ett förarbetsuttalande där regeringen ansett att ersättning från ett naturvårdsavtal borde periodiseras och intäktsredovisas linjärt under avtalets löptid.[98] Frågan om periodisering av naturvårdsavtal har därefter utretts vid flera tillfällen.[99] Det saknas alltjämt möjlighet att periodisera ersättningen, vid sidan av de vanliga periodiseringsmöjligheterna för näringsidkare: periodiseringsfond, expansionsfond och räntefördelning.

Beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet utan möjlighet till periodisering innebär att skatteeffekten blir relativt hög. För inkomster i detta inkomstslag ska nämligen även sociala avgifter i form av egenavgift utgå. Dessutom utgår statlig inkomstskatt för inkomster över skiktgränsen. En skogsägare som får ersättning för ett naturvårdsavtal ska därmed betala skatt med 40–48 procent för inkomster under skiktgränsen (490 700 kronor inkomstår 2019) och med 60–70 procent och uppåt för inkomster över skiktgränsen.

6.3.3 Sanktioner vid avtalsbrott

Ett naturvårdsavtal omfattas inte av de förvaltningsrättsliga sanktionsmöjligheterna straff eller vite. Avtalsparterna är därmed hänvisade till de civilrättsliga påföljderna som kan följa av avtalsbrott; framför allt hävning och skadestånd. En åtgärd som vidtas i ett område som omfattas av ett naturvårdsavtal kan dock i många fall omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

[97] Skatteverkets ställningstaganden, *Inkomst från naturvårdsavtal*, 2005-02-14, dnr 130 84518-05/111.
[98] Prop. 2002/03:79 s. 12 f.
[99] Utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattnings betänkande *Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet*, SOU 2008:80 samt Skatteförenklingsutredningens betänkande *Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag*, SOU 2014:68.

Enligt den mall för upprättande av naturvårdsavtal som Naturvårdsverket tillhandahåller ingår inget särskilt avtalsvillkor i fråga om sanktioner vid avtalsbrott. Skogsstyrelsen har övervägt att införa vitesklausuler i avtalsmallen men avstått då det bedömts som olämpligt att myndigheten på så sätt skulle manifestera ett misstroende mot den markägare som valt att teckna ett avtal med myndigheten, i det gemensam naturvårdsintressets namn. Enligt Skogsstyrelsens rutin för naturvårdsavtal[100] ska dock myndigheten vid upptäckt av en överträdelse mot villkor i avtalet ”överväga att framställa ett skadeståndskrav för avtalsbrott”. Det saknas rättspraxis på vilken ekonomisk skada som staten skulle kunna hävda i en sådan process, vid sidan av de kostnader som uppkommit för tecknade av avtalet. Hävning av ett avtal på grund av avtalsbrott innebär att prestationerna enligt avtalet ska återgå, vilket då även skulle ge staten en möjlighet att, i vart fall delvis återkräva den utgivna ersättningen.[101]

Vid kontrollinventering under perioden 2014–2019 av sammanlagt 3 200 naturvårdsavtal har Skogsstyrelsen identifierat potentiella avtalsbrott i 2–5 procent av avtalsområdena. Siffran varierar och är högre efter exempelvis stormar eller insektsangrepp. De identifierade avtalsbrottet rör främst mindre åtgärder inom avtalsområdet, som vindfällen i ytterkanterna som upparbetats eller traktorvägar som anlagts eller röjts. I några fall har myndigheten i dialog med markägaren fått till stånd naturvårdande skötsel som kompensation för avtalsbrottet. Såvitt känt har Skogsstyrelsen aldrig tillämpat möjligheten att kräva skadestånd eller häva ett naturvårdsavtal. För det fall ett mer flagrant avtalsbrott upptäcks har Skogsstyrelsen i något enstaka fall i stället åtalsanmält markägaren med hänvisning till samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[102]

6.3.4 Särskilda former av naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal i stället för förbud

Naturvårdsavtal är även möjliga att teckna i de fall då staten kan bli ersättningsskyldig på grund av ett förbud mot avverkning, efter ett samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inom ett Natura

[100] Skogsstyrelsens rutin *Handläggning av naturvårdsavtal*, 2016-06-28, H-32/2016.
[101] Bengtsson, Bertil, *Avtal om naturvård*, SvJT 2014 s. 256.
[102] Uppgift från Skogsstyrelsen 2020-05-08.

2000-område. En utgångspunkt är att fastighetsägaren är intresserad av att teckna ett naturvårdsavtal för området i stället för att få intrångsersättning enligt miljöbalken.

Ersättning beräknas i samband med avverkningsanmälan där myndigheten och fastighetsägaren är ense om att naturvårdsavtal är ett alternativ till interimistiskt förbud med stöd av miljöbalken. Fördelen med interimistiskt förbud och beslut att inte ge tillstånd till exempelvis slutavverkning är att ägaren kan förutse de rättsliga och ekonomiska förutsättningarna för beräkning av ersättning enligt miljöbalkens ersättningsregler. Om parterna i stället väljer att träffa ett naturvårdsavtal beräknas årlig ersättning på i huvudsak samma sätt med den skillnaden att ersättningen vid tecknande av naturvårdsavtal betalas i direkt anslutning till avtalsteckning.

Naturvårdsavtal i stället för interimistiskt förbud innebär normalt att fastighetsägaren avstår från avverkning inom berört område av fastigheten och att skogsvårdsåtgärder eller naturvårdande skötsel inte påbörjas under avtalstiden. Avtalstiden är högst 3 år. I naturvårdsavtalet anges att avtalsområdet bör avsättas för naturvård genom områdesskydd när avtalet upphör.

Ersättningen för ett sådant naturvårdsavtal beräknas med utgångspunkt från den avverkning som ägaren planerat att genomföra omedelbart om inte avtalet tecknats. Ersättningen per år beräknas som avkastningsräntan på det beräknade rotnettot och betalas ut när avtalet tecknats. Avkastningsräntan är den vid avtalstidpunkten gällande referensräntan med tillägg av 2 procent. Detta sätt att beräkna årlig ersättning följer av rättspraxis för beräkning av årlig ersättning när tillstånd nekats till avverkning med stöd av miljöbalken.

Skogsstyrelsen tillämpar i dagsläget inte denna typ av avtal.

Fastighetsavtal

Fastighetsavtalen föreslogs som en kompletterande skyddsform av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i rapporten *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur* år 2008. Regeringen gav därefter myndigheterna i uppdrag att tillsammans med Länsstyrelsen i Skåne län ta fram riktlinjer om formerna för och tillämpning av fastighetsavtal som ett viktigt verktyg för att bidra till måluppfyllelsen av flera

miljökvalitetsmål.[103] År 2013 publicerades de gemensamma riktlinjerna för fastighetsavtal.[104]

Syftet med fastighetsavtal är att motivera en fastighetsägare med särskilt höga miljöambitioner att bevara eller tillskapa ytterligare miljövärden på hela sin fastighet samtidigt som skogsproduktion bedrivs. Dessa miljöambitioner ska vara högre än hänsynskrav i lag, det generella sektorsansvaret och eventuella certifieringar. Fastighetsavtalet ska ge en helhetssyn på en fastighets skogsproduktion och miljöhänsyn samt tjäna som incitament till fastighetsägare för att bevara och öka skogliga värdekärnors storlek och/eller naturvärdeskvalitet. Fastighetsavtalet ska också illustrera den svenska modellen på fastighetsnivå, det vill säga både avsättningar av bestånd med höga miljövärden, och skogsproduktion med god miljöhänsyn samt i förkommande fall områden där målen kombineras.

Ett fastighetsavtal är en form av naturvårdsavtal som gäller för en hel fastighet. All skogsmark på fastigheten ingår i avtalet, både den skog där syftet är att bevara och öka naturvärdena och den skog som även fortsättningsvis ska brukas för skogsproduktion med miljöhänsyn enligt intentionerna i skogs- och miljöpolitiken. Rekreationsvärden och kulturmiljövärden kan ingå i ett fastighetsavtal. Fastighetsavtalet reglerar det fastighetsägaren förbinder sig att avstå ifrån eller ska tåla.

Utgångspunkten vid fastighetsavtal ska vara fastigheter med skogliga värdekärnor och eventuella utvecklingsmarker knutna till skog. Avtalsformen riktar sig också till fastighetsägare som bedriver och avser att bedriva ett skogsbruk med särskilt höga miljö- och naturvårdsambitioner. Värden för kulturmiljö och friluftsliv /rekreation kan också utgöra viktiga prioriteringsgrunder vid urval av fastigheter, men är inte skäl i sig för ett fastighetsavtal.

Följande villkor ska uppfyllas för tecknandet av ett fastighetsavtal:

- Det ska finnas en aktuell, målklassad skogsbruksplan, inte äldre än 10 år. Den målklassade skogsbruksplanen och skogskartan är en bilaga till avtalet.
- Minst 15 procent av fastighetens areal ska utgöras av områden avsatta för naturvård eller förstärkt hänsyn i produktionsbestånd.

[103] Prop. 2008/09:2014.
[104] Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, och Länsstyrelsen i Skåne Län, *Fastighetsavtal – riktlinjer för tillämpning*, 2013-06-19,

- Fastigheten ska innehålla minst en skoglig värdekärna.
- Hänsynen i produktionsbestånden förutsätts bidra till att alla höga miljövärden bevaras, men även skapande och utvecklande av miljövärden kan ingå.
- Ambitionen är att skyddet ska vara långsiktigt.

För fastighetsavtal tillämpas samma prioriteringsgrund som gäller för övrigt formellt skydd, och som följer av Nationell strategi för formellt skydd av skog. Fastighetsavtal tecknas som lägst för en period om 10 år. För naturvårdsbestånden inom fastigheten (NO/NS) utgår ersättning enligt samma principer som för naturvårdsavtal i övrigt. Utöver detta utgår rådgivning i fält upp till en dag per år om vilka åtgärder som bör utföras det kommande året.

Ett fastighetsavtal utformas i princip på samma sätt som för andra naturvårdsavtal med undantag av att fastighetens målklassade skogsbruksplan biläggs avtalet. Avtalets målbeskrivning knyts då till skogsbruksplanens NO/NS bestånd som även utgör de områden som träffas av jordabalkens bestämmelser om naturvårdsavtal. Ett fastighetsavtal innehåller mer generösa regler om ändring under avtalstiden, då en skogsbruksplan normalt uppdateras vart tionde år och då kan målklassningen komma att ändras. Vidare ska inte de områden som avsatts för naturvårdsändamål fastighetsavtalet märkas ut i fält.

Skogsstyrelsen har i dagsläget sju fastighetsavtal som är i kraft. Dessa omfattar cirka 225 hektar produktiv skogsmark varav cirka 100 hektar är avsatta för naturvårdsändamål. För dessa områden har skogsstyrelsen betalt ersättning med cirka 2,5 miljon kronor vilket motsvarar 25 000 kronor per hektar. De flesta avtalen löper på 50 år.

Skälet till den blygsamma omfattning av fastighetsavtal antas bero på ett svagt intresse från fastighetsägare att formalisera naturvården samt det omfattande arbete som krävs av myndigheterna både inför ett avtalstecknande och för de åtaganden som avtalet medför för myndigheten. [105]

[105] Uppgift från Skogsstyrelsen 2020-05-08.

Naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden

Kulturmiljövärden och värden för rekreation angavs i de ursprungliga riktlinjerna för naturvårdsavtal endast utgöra stödkriterier till de befintliga biologiska värdena. Från år 2015 har dock kompletterande riktlinjer utformats för att även, med rekreationsvärden som grund, bevara och utveckla skogar som har ett högt socialt värde genom naturvårdsavtal.[106] Tanken är att naturvårdsavtal ska kunna tecknas även för skogar med ordinära biologiska värden men med höga upplevelse- och rekreationsvärden.

De områden som kan komma ifråga utgörs av områden med skog som har så höga rekreationsvärden att skötseln bör inriktas mot att bevara och utveckla dessa värden. Naturvårdsavtalet ska utformas så att åtgärder som förstör eller försämrar rekreationsvärden och biologiska värden är otillåtna.

Områden som kan komma i fråga för ett naturvårdsavtal för sociala värden bedöms från tre kriterier: nyttjande, kvalitet och tillgänglighet. Kriteriet för *nyttjande* utgår i första hand från spår av och kunskap om att människor faktiskt besöker den aktuella skogen i relativt stor utsträckning, som upptrampade stigar och kojor. Ju tydligare spåren är, desto högre nyttjande. Det finns sju olika upplevelsekvaliteter som är identifierade i skogen och som kan avgöra om ett område uppfyller kriteriet för *kvalitet*: orördhet och mystik, skogskänsla, frihet och rymd, naturpedagogik, kulturhistoria, aktivitet och utmaning samt service och samvaro. Kriteriet för *tillgängligheten* bedöms utifrån hur lätt det är att komma till området, hur det är att ta sig in i skogen samt hur information om området kan presenteras på ett sådant sätt att det möjliggör för alla att ta del av skogsmiljön. Det handlar om såväl avstånd, mentala och fysiska barriärer som hur skogen ser ut. Barriärer kan vara avsaknad av kunskap om att skogen finns, rädsla för att gå vilse eller att stora vägar omger skogen.

De kriterier som används för att avgöra om en skog håller höga sociala värden viktas sedan samman genom ett poängsystem som används som underlag för hur prioriterad skogen är för ett avtal. Prioriteringsmodellen innebär att den absoluta merparten av områdena som kan komma ifråga utgörs av äldre skogar där de flesta skogsskötselåtgärder, till exempel föryngringsavverkning, inte är förenligt med avtalets syfte.

[106] Skogsstyrelsens, *PM skog,* 5/2014, 2014-12-08.

När avtalet hindrar föryngringsavverkning tillämpas samma grunder för beräkning av ersättning som vid naturvårdsavtal enligt de gemensamma riktlinjerna som beskrivs ovan.

Det uppskattas finnas ett 20-tal avtal som är tecknade för områden med höga sociala värden.

Vitryggsavtal

Den vitryggiga hackspetten hör till de mest hotade ryggradsdjuren i Sverige. Arten har minskat drastiskt och i dag finns sannolikt endast ett 20-tal fåglar i landet. För att hjälpa arten att överleva finns sedan 2005 ett åtgärdsprogram för arten och dess livsmiljö. Den vitryggiga hackspetten är en art som kräver skogstyper med en stor andel lövträd och tillgång till många döda eller döende träd.

Skogsstyrelsen och skogsbolaget Stora Enso tecknade redan år 1999, utan att någon statlig ersättning utgått, ett särskilt avtal för att trygga och restaurera livsmiljön för den vitryggiga hackspetten, ett så kallat vitryggsavtal. Fram till 2009 tecknades ytterligare 13 motsvarande avtal i samma syfte med markägaren. År 2012 tecknades de 14 avtalen om med Bergvik Skog AB. I de skogar som omfattas av avtalen har omfattande naturvårdande skötselåtgärder genomförts för att öka mängden lövskog och död ved. 2019 delades skogsmarken inom Bergvik Skog AB upp på nio olika ägare som i dag äger de områden som omfattas av vitryggsavtalen. Nya avtal har tecknats mellan Skogsstyrelsen och de nya markägarna.

Vitryggsavtalen omfattar cirka 10 000 hektar produktiv skogsmark.

Ekoparksavtal

Ekoparksavtal är en form av naturvårdsavtal som tecknats mellan Sveaskog AB och Skogsstyrelsen utan att någon statlig ersättning utbetalats. Ekoparksavtalen är minst 1 000 hektar stora och utgörs till minst 50 procent av naturvårdsareal. På den areal som inte är naturvårdsareal i en ekopark bedrivs skogsbruk med generell eller förstärkt miljöhänsyn. I ekoparksavtalen finns vid sidan av reglering av skogsbruket en 50-årig skötselplan för naturvårdsarealerna, som innefattar olika naturvårdande skötselåtgärder, som till exempel natur-

vårdsbränningar och våtmarksrestaureringar. Vid sidan av naturvården har ekoparkerna till syfte att gynna friluftsliv och turism.

Det finns 37 ekoparker över hela Sverige som totalt omfattar 241 000 hektar varav 174 000 hektar produktiv skogsmark.

6.4 Frivilliga avsättningar och miljöhänsyn

6.4.1 Frivilliga avsättningar

Frivilliga avsättningar är ett etablerat begrepp i svensk skogspolitik. Det framgår emellertid inte, vare sig i regeringens propositioner eller i något riksdagsbeslut någon närmare beskrivning av vad som utgör en *frivillig avsättning*. Skogsstyrelsen har dock definierat begreppet:

> Ett område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde inte ska utföras, området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.[107]

Inom skogsbruket har områden avsatts för naturvården på frivillig väg sedan lång tid. En viss formalisering av dessa områden gjordes i början av 1990-talet genom arbetet med gröna skogsbruksplaner. I en grön skogsbruksplan ges olika bestånd olika målklasser, där begreppen NO och NS (Naturvård Orörd och Naturvård Skötsel) innebär att området har naturvård som mål.

Frivilliga avsättningar är en viktig del av principen om sektorsansvar som lades fast 1988, preciserades genom 1991 års miljöpolitiska beslut samt tydliggjordes ytterligare genom den nya skogspolitiken som infördes 1994.[108]

De frivilliga avsättningarna är också en central del av miljömålsarbetet inom miljökvalitetsmålet *Levande Skogar*. Ett tidigare delmål till miljömålet, att skydda ytterligare 900 000 hektar skogsmark, förutsatte ett frivilligt ansvarstagande från skogsbruket om skydd av ytterligare minst 500 000 hektar skogsmark till 2010.[109] Enligt nuvarande etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden, som antogs 2014[110], anges att skogsbrukets frivilliga

[107] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 2019/18.
[108] Se kapitel 4.2.1.
[109] Prop. 2000/01:130 s. 144.
[110] Prop. 2013/14:141 s. 30.

avsättningar bör har ökat med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till 2020.

Vid den första uppföljningen av de frivilliga avsättningarna, som gjordes 1996, omfattade dessa områden cirka 330 000 hektar. Mellan uppföljningarna 1998 och 2002 ökade arealen kraftigt. Mycket av detta var ett resultat av miljöcertifieringar enligt FSC och PEFC, som ställer krav på att en certifierad markägare ska avsätta minst 5 procent av den produktiva skogsmarken för naturvård. Även efter 2002 fortsatte arealen frivilliga avsättningar att öka, om än i långsammare takt till 2010. Vid uppföljningen 2016 noterades en minskning. En förklaring till detta var att en del av de frivilliga avsättningarna i stället blivit formellt skyddade av staten.

Arealen frivilliga avsättningar 2019 är 1,3 miljoner hektar vilket är en ökning med cirka 45 000 hektar (4 procent) jämfört med 2018.[111]

Arealen utgör 3,8 procent av den enskilt ägda produktiva skogsmarken. Enskilda markägare utgörs i det här sammanhanget av fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Motsvarande siffra för övriga ägare, som stora skogsbolag, Svenska kyrkan och statliga myndigheter, är 6,9 procent vilket motsvarar 64 procent av de frivilliga avsättningarna.

Det finns stora skillnader i de frivilliga avsättningarna mellan län när det gäller total areal och andel av den produktiva skogsmarken. Största arealen frivilliga avsättningar återfinns i Jämtlands län följt av Norrbottens län. Den största andelen av produktiv skogsmark som är frivilligt avsatt finns också i Jämtlands län, cirka 8 procent, följt av Hallands län. Minst areal och minst andel, cirka 3 procent, frivilliga avsättningar finns i Gotlands län.

En beräkning av varaktigheten av de frivilliga avsättningarna gjordes genom att jämföra arealer från 2008 med 2016. Under denna period övergick sju procent av arealen frivilliga avsättningar till formellt skydd och en procent slutavverkades.[112]

[111] Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2019*, Statistiskt meddelande, JO1404 SM 2001, 2020-05-19.
[112] Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, meddelande 4–2017.

Statens roll inom de frivilliga avsättningarna

Skogsstyrelsen har ett visst ansvar för frivilliga avsättningar, vilket följer av myndighetens instruktion där det bland annat anges att myndigheten ska verka för att de miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat nås. Vid behov ska myndigheten föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar och har därmed även ett ansvar för uppföljning och utvärdering av de frivilliga avsättningarna.[113]

Regering och riksdag har vid flera tillfällen poängterat betydelsen av de frivilliga avsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar*.[114] Därför har det uttalats att dessa områden ska följas upp och utvärderas med avseende på kvalitet, kvantitet och långsiktighet. Uppföljningar har som nämnts ovan gjorts vid flera tillfällen och i december 2019 gav regeringen ett nytt uppdrag till Skogsstyrelsen om att utarbeta ett system för redovisning av de frivilliga avsättningarna för ökad transparens av områdenas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Uppdraget ska redovisas senast 30 september 2020.

Frivilliga avsättningar är en viktig del av miljöcertifieringen inom skogsbruket.

En viktig drivkraft för frivilliga avsättningar, är de marknadsbaserade miljöcertifieringarna inom skogsbruket. Ett av certifieringskraven i de båda certifieringssystemen är som nämnts ovan, att certifierade markägare ska avsätta minst fem procent av den produktiva skogsmarksarealen för naturvårdsändamål.

Enligt FSC definieras avsatta områden som ”Avgränsade områden som är utformade för att i första hand skydda arter, livsmiljöer, ekosystem, naturliga funktioner/processer eller andra platsspecifika värden i kraft av deras långsiktiga miljövärden eller kulturella värden. Syftet med avsättningarna kan också vara uppföljning och utvärdering eller forskning.”

Enligt FSC-standarden kriterium 6.5.1 ska ett urval av den produktiva skogsmarksarealen avsättas och undantas från andra åtgärder än skötsel för att bevara och främja områdets naturliga eller hävd-

[113] 2 § 4 och 5 förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.
[114] Prop. 2013/14:141 och prop. 2007/08:108.

betingade biologiska mångfald. Vidare preciseras att dessa områden ska omfatta minst fem procent av den produktiva skogsmarksarealen och urvalet göras utifrån skogliga naturvärden, representativitet i landskapet och i förhållande till biologisk mångfald. I standarden finns exempel på områden som får räknas in; nyckelbiotoper, utpräglat olikåldriga och skiktade naturskogar, skapade eller restaurerade våtmarker, annan trädbevuxen mark med minst 25 procent kronttäckning och där bete eller slåtter bedrivs i tillräcklig omfattning för att ge goda livsbetingelser åt hävdberoende flora/fauna. Naturreservat och biotopskydd får räknas in till den del där ersättning inte utgått. Naturvårdsavtal där avtalet löper längre än 25 år, om inte kortare avtal kan motiveras av naturvårdsskäl, får också räknas med. Markinnehav ovan den fjällnära gränsen är undantagen från kraven i 6.5.1. De avsatta områdena ska dokumenteras i ekologisk landskapsplan eller skogsbruksplan.

Enligt den nya standarden för FSC, som börjar gälla den 1 oktober 2020, finns ett nytt kriterium, 6.5.2, om att ytterligare minst fem procent av den produktiva arealen ska skötas med långsiktigt bevarande och utveckling av naturvärden och/eller sociala värden som primära mål. I standarden finns exempel på områden som får räknas in; ytterligare områden avsatta för naturvård enligt tidigare kriterium, områden med förstärkt naturhänsyn och specifika naturvårdsåtgärder, områden som långsiktigt sköts med kontinuitetsskogsbruk eller luckhuggning med naturlig föryngring, områden med förstärkt hänsyn till upplevelsevärden och/eller lokal ekonomi, områden med förstärkt hänsyn till renskötseln.

I PEFC:s skogsbruksstandard[115] handlar kriterium 5.1 om avsättningar för miljöändamål och där anges att minst fem procent av den produktiva skogsmarken ska avsättas för miljöhänsyn (målklass NO eller NS). Avsättningen ska markeras i en skogsbruksplan. Undantag gäller för markinnehav om mindre än 20 hektar produktiv skogsmark där områden som har höga naturvärden saknas. Området ska vara minst 0,3 hektar. För skogsägare med 5 000 hektar eller mer är minsta sammanhängande areal för avsättning 0,5 hektar. Skogsägaren ska eftersträva att återställa eller skapa förutsättningar för att binda samman skyddsvärda biotoper där så är lämpligt. Följande prioriteringsordning gäller vid urval och avgränsning;

[115] PEFC, *Svenska PEFC:s skogsstandard. 2017–2022*, SWE 002.

1. Nyckelbiotoper eller område med motsvarande naturvärden.
2. Objekt med naturvärden eller motsvarande.
3. Bestånd med utvecklingsbara naturvärden och/eller områden med stor betydelse för rekreation och friluftsliv eller kulturmiljö.

Områden som i skogsbruksplanen identifierats som värdefulla för rekreation och friluftsliv ska ha identifierats utifrån att området har hög nyttjandegrad, höga upplevelsekvaliteter och bra tillgänglighet och nåbarhet.

I många fall betalar virkesköpande organisationer ett något högre pris för certifierad råvara vilket gör att certifieringen kan vara ett av flera incitament för en markägare att göra frivilliga avsättningar och andra miljöåtgärder. Certifierade produkter kan inbringa ett högre marknadspris och efterfrågan på certifierade produkter ökar i takt med stigande miljömedvetenhet hos konsumenterna.

Av de frivilliga avsättningarna står certifierade skogsägare för 84 procent av arealen, vilket motsvarar cirka 7,1 procent av deras produktiva skogsmarksareal. Motsvarande andel för icke-certifierade skogsägare är 2,3 procent.

6.4.2 Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 § skogsvårdslagen

Miljöhänsynen är en integrerad del av den svenska skogspolitiken. Den hänsyn som lämnas i samband med skogsbruksåtgärder och som utgör sådan hänsyn som anges i Skogsstyrelsens föreskrifter, förutsätts av myndigheten sparas så länge den håller tillräckligt höga naturvärden.

Uppföljning av miljöhänsyn

Skogsstyrelsen har sedan slutet av 1980-talet gjort uppföljningar av den miljöhänsyn som skogsbruket tar i samband med avverkningar. Under 1990-talet gjordes två stora undersökningar (Polytax) som sedan blev årligen återkommande. Uppföljningarna visade på vissa brister i hänsyn till natur- och kulturmiljövärden. På merparten av avverkningarna hade tillräcklig volym sparats, men fel hänsyn hade enligt myndigheten prioriterats. De flesta större skogsägare och skogsägarföreningarna genomför även omfattande interna uppföljningar av

skogsbruksåtgärder, bland annat lämnad miljöhänsyn. En diskussion uppstod om resultaten av Skogsstyrelsens uppföljning eftersom skogsbruket inte delade den bild myndigheten gav. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick 2011 ett regeringsuppdrag att ta fram en kunskapsplattform om hur större måluppfyllelse kan nås, när det gäller miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. I uppdraget ingick att beskriva utförandet av dagens skogsbruk i relation till beslutade mål avseende naturvård och miljö samt beskriva möjliga orsaker till befintliga brister.[116] Myndigheterna redovisar fyra problemområden som orsak till bristerna;

1. Skogsstyrelsen och skogsbruket har olika målbilder för miljöhänsyn vid föryngringsavverkning samt olika syn på hur miljöfunktioner och mål värderas.
2. Avsaknad av tillräcklig kunskap om skogspolitikens dåvarande målnivåer, lagnivån och rådgivningsnivån. Skogsstyrelsen har inte lyckats kommunicera dessa nivåer tillräckligt väl, och skogsbruket har inte till fullo tagit till sig varför dessa nivåer finns och vad de innebär.
3. Skilda uppfattningar om vem som ansvarar för en god miljöhänsyn i skogen. Markägaren har det slutgiltiga juridiska ansvaret, men involveras inte tillräckligt tydligt.
4. Uppföljningsmetoderna är otydliga. Olika begrepp och system skapar osäkerhet och det är få inom skogsbruket som är insatta i hur polytaxinventeringen är upplagd. Polytax måste bli mer transparent och kanske också förenklas.

Flera olika förslag till åtgärder, riktade till regeringen, skogsbruket och myndigheterna själva, presenterades i redovisningen. En viktig åtgärd var den *Dialog om miljöhänsyn* som initierades av Skogsstyrelsen År 2011, som ett ambitiöst projekt som genomfördes tillsammans med hela sektorn i ett stort antal arbetsgrupper. Syftet med dialogen var att den skulle leda till ökad samsyn inom sektorsansvaret, utvecklade sätt att beskriva målbilder för bra miljöhänsyn, väl kända lagkrav för miljöhänsyn, ett uppföljningssystem som kan utgöra grunden för en fortsatt utvecklings- och lärprocess. Fyra arbetsgrupper tog fram mål-

[116] Skogsstyrelsen, *Skogs- och miljöpolitiska mål brister, orsaker och förslag på åtgärder*, meddelande 2-2011.

bilder för god miljöhänsyn: Naturvård, Mark och vatten, Friluftsliv och rekreation samt Kulturmiljöer. En arbetsgrupp arbetade med översyn av 30 § i skogsvårdslagen, en annan med uppföljning av miljöhänsyn vid skogliga åtgärder. En sammanhållande processgrupp och en styrgrupp fanns också. Arbetet är nu organiserat genom en samverkansgrupp som ansvarar för utveckling och ständiga förbättringar av de gemensamma målbilderna. Den första samlingen målbilder presenterades 2013.[117] Därefter har flera av målen reviderats, bland annat 2016[118] och den senaste revideringen gällde målbilder för dikesrensning och skyddsdikning[119].

Inom *Dialog för miljöhänsyn* gjordes en översyn av 30 § skogsvårdslagen. Detta arbete redovisades i två omgångar. Den första redovisningen gjordes 2011[120] då utgångspunkten främst var att uppdatera, komplettera och justera vissa regler. Förtydligande skrivningar avseende hänsynen till vatten, utvecklade beskrivning av hänsynskrävande biotoper samt utvecklade skrivningar avseende kulturlämningar gjordes. Den andra redovisningen gjordes 2014[121] med en ambition att förändringarna ska leda till en mer funktionell och ändamålsenlig miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder, som i större utsträckning kan bidra till att de skogspolitiska målen uppnås. En större förändring i föreskrifterna var uppdateringen av avsnittet om prioritering. Frågan om artskyddet i skogen diskuterades ingående och förändringar beslutades.

Ytterligare en del av *Dialog för miljöhänsyn* var att ta fram en ny förbättrad hänsynsuppföljning med anledning av bristerna i den tidigare polytaxuppföljningen. Den nya hänsynsuppföljningen sjösattes 2015. Införandet av den nya hänsynsuppföljningen har ännu inte kommit så långt att det finns resultat att redovisa. Under våren 2019 började Skogsstyrelsen utvärdera metoden för hänsynsuppföljning och gjorde med anledning av detta en förstudie med syfte att förbättra och utveckla metoden, bland annat genom att dra nytta av möjligheterna att effektivisera med hjälp av fjärranalys.

I mars 2020 informerade Skogsstyrelsen att resultat från en kontrollinventering visar att delar av metoden inte fungerar tillräckligt bra för att uppnå kraven för officiell statistik. Det går inte att dra några

[117] Skogsstyrelsen, *Målbilder för god miljöhänsyn*, rapport 5-2013.
[118] Skogsstyrelsen, *Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärde*r, rapport 12-2016.
[119] Skogsstyrelsen, *Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning*, Rapport 6-2019.
[120] Skogsstyrelsen, *Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 § SvL Del 1*, meddelande 6-2011.
[121] Skogsstyrelsen, *Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL*, meddelande 1-2014.

säkra slutsatser av hur bra skogsbruket tar miljöhänsyn och hur detta förändras över tid och ett arbete har inletts med att hitta en förbättrad metod. I den nya metoden kommer mer fokus än i dag att ägnas åt att även följa upp hur länge den lämnade hänsynen finns kvar.

Samtliga hänsynsuppföljningar har hittills byggt på en inventering före avverkning av vilken hänsyn som bör tas och en uppföljande inventering efter avverkningen. I förslag om vidareutveckling av metoden för hänsynsuppföljning är tanken att inventeringar ska ske före och efter avverkning men inte att samma objekt ska följas. Basen i datainsamlingen är tänkt att vara provytor och avgränsning av lämnade ytor efter avverkning.

I juni 2013 redovisade Miljömålsberedningen ett delbetänkande *Långsiktig hållbar markanvändning*, del 1.[122] Betänkandet innehåller förslag om regler för miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder genom förändringar i skogsvårdsförordningen samt nya etappmål för miljömålet Levande skogar, varav ett etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget om förändringar i skogsvårdsförordningen, utan hänvisade i stället till det pågående arbetet inom *Dialog för miljöhänsyn*. Skogsstyrelsen gavs i uppdrag att årligen redovisa resultatet från arbetet till regeringen, att upprätta en tillsynsplan samt att säkerställa att underlag av betydelse för skoglig planering med avseende på miljöhänsyn är kvalitetssäkrad. Ett etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket beslutades; ”Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket är att senast 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och känd för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning”. Målet skulle uppfyllas genom de insatser som beskrivs i propositionen. Dessa insatser omfattar, utöver att regeringen ville följa arbetet med *Dialog om miljöhänsyn*, att Skogsstyrelsen upprättar en tillsynsplan för tillsyn enligt skogsvårdslagen, att Skogsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts, statliga insatser för att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser för miljöhänsyn samt säkerställande av kvalitetssäkrade underlag för skoglig planering.

[122] SOU 2013:43.

Hänsynsytor - särskild redovisning

Under 2014/15 lämnade enskilda markägare 9 procent av den slutavverkade arealen som hänsynsytor och övriga markägare lämnade 13,5 procent. Det ger ett genomsnitt på 11 procent för alla typer av markägare. Genom att ackumulera data om hänsynsytor som lämnats sedan 1993 framkommer att 1,8 procent av Sveriges produktiva skogsmark i dag utgörs av hänsynsytor. Preliminära siffror visar att till 2018 hade cirka 426 000 hektar ackumulerats sedan 1993, om all hänsyn som lämnats sedan 1993 fortfarande finns kvar.[123]

Störst är arealen i Södra Norrland, med 140 500 hektar, vilket motsvarar en tredjedel av hänsynsytornas sammanlagda areal. Inventeringarna från 1993 och 1995 inkluderade bara hänsynsytor som var mindre än 0,5 hektar, eftersom bedömningen då var att större hänsynsytor i stället var frivilliga avsättningar. Det gör att hänsynsarealen är underskattad för perioden 1993–1996.

Ingen mätning av hänsynsytornas varaktighet är gjord. Därför saknas statistik över hur mycket som står kvar. Det finns även ett visst överlapp av arealen lämnad miljöhänsyn och frivilliga avsättningar som är okänt.[124]

Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning

Efter utförda föryngringsåtgärder görs en inventering av lämnad miljöhänsyn. Inventeringen gäller i första hand mängden lämnade fristående hänsynsträd, mängden död ved som lämnats eller tillskapats, trädgrupper, hänsynskrävande biotoper och skyddszoner.

Skogsstyrelsen har i pressmeddelande den 29 oktober 2020 meddelat att den statistik som redovisas för miljöhänsyn ska korrigeras på grund av fel. Felet innebär att Skogsstyrelsen har överskattat antalet och volymen lämnade träd och träddelar. De felaktiga siffrorna rör avverkningar som skett mellan åren 1998 och 2008. Den korrigerade statistiken visar en liten ökning eller ingen förändring alls i antalet

[123] Skogsstyrelsen har i pressmeddelande den 29 oktober 2020 meddelat att statistiken för miljöhänsyn ska korrigeras på grund av fel. Felet innebär att Skogsstyrelsen har överskattat antalet och volymen lämnade träd och träddelar. De felaktiga siffrorna rör avverkningar som skett mellan 1998 och 2008. Enligt pressmeddelandet ska dock inte felet påverka redovisningen av hur stora ytor skog som lämnas.

[124] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 2019/18.

lämnade träd och träddelar vid föryngringsavverkning från år 1998. Tidigare har en kraftig ökning under dessa år redovisats beträffande, lämnad volym per hektar, lämnad död ved per hektar samt antal lämnade hänsynsträd.[125]

Uppföljningen av inventering av lämnad miljöhänsyn visar en ökning av avverkningar som har stor negativ påverkan på hänsynskrävande biotoper. För de tre åren mellan 1998/99–2000/01 hade 13 procent av avverkningarna utförda hos enskilda markägare stor negativ påverkan på hänsynskrävande biotoper. Motsvarande siffra hos övriga ägare var 6 procent. Perioden 2014/15–2016/17 hade siffran stigit till 27 respektive 15 procent. Det kan dock delvis förklaras på grund av ändrade bedömningsgrunder mellan perioderna och det är svårt att säga hur stor del som beror på hur avverkning faktiskt utförs.

Certifieringssystemen har bidragit till ökat fokus på och intresse för miljöhänsyn och andra åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen. Inte minst när det gäller de frivilliga avsättningarna, som är ett av certifieringskraven, har detta bidragit positivt till måluppfyllelse. När det gäller miljöhänsynen har dock den felaktiga statistik som Skogsstyrelsen fram till oktober 2020 redovisat inneburit en kraftig överskattning av skogsbrukets positiva utveckling i denna del.

[125] Skogsstyrelsen pressmeddelande den 29 oktober 2020, *Skogsstyrelsen korrigerar statistik om träd och träddelar som lämnats vid avverkning*.

6.5 Improduktiv skogsmark

Med improduktiv skogsmark avses sådan skogsmark som i genomsnitt producerar mindre än en kubikmeter virke per hektar och år utan åtgärder som förbättrar markens produktionsförmåga. Brukandet på improduktiv skogsmark regleras i 13 a § skogsvårdslagen:

> Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling får inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär

I Skogsstyrelsens allmänna råd[126] till 13 a § står vidare att:

> Naturmiljöns karaktär förändras vanligen om de grövre träden avverkas.

Det innebär i praktiken att områden med improduktiv skogsmark inte i någon högre grad kan utnyttjas av skogsbruket för virkesproduktion.

Begreppet improduktiv skogsmark infördes i skogsvårdslagen den 1 januari 2009 enligt proposition En skogspolitik i takt med tiden.[127] Innan dess betecknades dessa områden skogliga impediment. Fram till 1 september 2010 reglerades förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling på skogliga impediment större än 0,1 hektar inom hela landet i skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter, men därefter togs bestämmelserna in i skogsvårdslagen enligt proposition Gränser i skog.[128]

Dessa områden och dess begrepp har tidigare främst haft en ekonomisk betydelse vid taxering av fastigheter. I propositionen *Gränser i skog* anför dock regeringen följande;

> Med anledning av sin låga virkesproducerande förmåga är de skogliga impedimenten i princip ointressanta ur ett virkesproduktionsperspektiv. Impedimenten har dock en rad andra viktiga funktioner. Frånvaron av skoglig aktivitet har lett till att impedimenten ofta har en lång skoglig kontinuitet, vilket i sin tur är av stor betydelse för den biologiska mångfalden. Impedimentens relativa orördhet och starka areella spridning ger dem ett värde som komplement till de hänsynsåtgärder som vidtas på övrig mark. Även om antalet växt- och djurarter är förhållandevis begränsat på impedimenten kan de hysa flera rödlistade eller annars skyddsvärda arter. Impedimenten har också ett värde genom att bidra till variationen i skogsekosystemen. Detta har även betydelse för friluftslivet. För ren-

[126] Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.
[127] Prop. 2007/08:108.
[128] Prop. 2009/10:201.

> näringen har impedimenten betydelse bl.a. genom att de producerar viktigt renbete i form av hänglav. De kan även vara viktiga områden för flyttleder och nattbetesplatser. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är det förbjudet att avverka, utföra skogsvårdsåtgärder och gödsla på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. För skogsägaren har impedimenten som nämnts ett lågt ekonomiskt värde. Med hänsyn till de skogliga impedimentens betydelse för allmänna intressen och för den biologiska mångfalden genom den variation som de skapar i skogslandskapet anser regeringen att begränsningarna för avverkning, andra skogsvårdsåtgärder och gödsling på skogliga impediment bör föreskrivas i skogsvårdslagen. Förbudet bör också i fortsättningen gälla inom hela landet.

Även i senare sammanhang har regeringen formulerat sin syn på den improduktiva skogsmarkens funktioner. I Regeringsbeslut om etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster[129] anför regeringen:

> De skogliga impedimenten är artfattigare än den produktiva skogsmarken och cirka 2 procent av de rödlistade skogslevande arterna har sin huvudsakliga hemvist inom de skogliga impedimenten. Dessa områden täcker dock stora arealer och på vissa platser kan de i relation till den gröna infrastrukturen emellertid ha betydelse för andra värden och för att koppla samman områden med höga naturvärden. Regeringen anser dock att skyddsbehovet i skogen är störst för den produktiva skogsmarken.

Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen. I den fjällnära regionen utgörs 61 procent av skogsmarken av improduktiv skogsmark i den nordboreala är andelen 15 procent, i sydboreal region är det tio procent, i den boreonemorala sju procent och i den nemorala fyra procent. I landet som helhet är 4,4 miljoner hektar, cirka 16 procent, av skogsmarken improduktiv skogsmark, varav 3,2 miljoner hektar ligger utanför skyddade områden.[130]

[129] Regeringsbeslut M2014/593/Nm.
[130] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 2019/18.

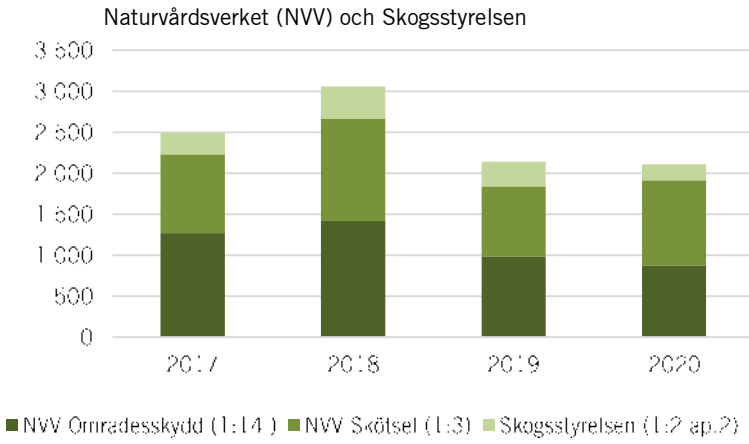
6.6 Myndigheternas arbete med formellt skydd av skog

6.6.1 Anslag

Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur, som bekostar bland annat ersättning till markägare för bildande av nationalparker och de naturreservat och naturvårdsavtal som beslutas av länsstyrelserna, har varierat relativt kraftigt de senaste åren till följd av politisk oenighet. En majoritet av Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur används för skydd av skogsmark nedan den fjällnära gränsen i enlighet med den nationella strategin för skydd av skog.

Även Skogsstyrelsens anslag för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal som används för bland annat ersättning till markägare har varierat de senaste åren. I anslagsposten inryms även eventuell ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog, (se kapitel 15.2.3), liksom Skogsstyrelsens kostnader för att hantera alla dessa ärendetyper.

Figur 6.2 Anslag för skydd och skötsel av värdefull natur



6.6.2 Nationell strategi för formellt skydd av skog

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen beslutade, efter ett uppdrag från regeringen, om en gemensam strategi för formellt skydd av skog 2005 och den reviderades 2017.[131]

[131] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad 2017.

Strategins huvudinriktning att fokusera på skogar med höga naturvärden nedan den fjällnära regionen, ligger i linje med riksdagens uttalanden om inriktningen av arbetet med formellt skydd av skog.[132] Detsamma gäller vikten av att stärka den ekologiska funktionaliteten.[133] Riksdagen har även uttalat sig om att naturvårdens intressen ska omfatta sociala bevarandevärden, som värdet av friluftsliv.[134]

Skogsbiologiska värdekärnor prioriteras

Strategin bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem.

Utgångspunkten för strategin är att i första hand bevara skogsbiologiska värdekärnor genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Med skogsbiologisk värdekärna menas ett sammanhängande skogsområde som bedöms ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp.[135]

Det finns även andra motiv som vägs in i prioriteringen av vilka områden som bör undantas från skogsbruk, som andra miljökvalitetsmål, friluftslivets, kulturmiljövårdens, rennäringens och andra samhällsintressen.

Dialog och samverkan

Strategin är tydlig med att det för ett framgångsrikt arbete med formellt skydd är viktigt att det sker i en anda av öppenhet och dialog med alla inblandade. Genom arbetssättet Nya Komet ges markägarna möjligheter att bidra.

---

[132] Bet. 2013/14:MJU27, s. 24 och bet. 2013/14:MJU12, där riksdagen även hänvisar till SOU 2013:43 gällande huvudinriktningen om att skydda oskyddade värdekärnor nedanför gränsen för fjällnära skog, s. 8.
[133] Bet. 2013/14:MJU27, s. 24, samt bet. 2013/14:MJU12, s. 11.
[134] Bet. 2013/14:MJU27 s. 19.
[135] Den fullständiga definitionen i strategin lyder ”Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på beståndS-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.” Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad 2017, s. 66.

Strategins målsättning är att hela den svenska modellen med formellt skydd, frivilliga avsättningar, miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder och val av föryngringsmetod sammantaget fungerar så väl som möjligt för att uppfylla miljömålen och friluftsmålen. Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska därför, enligt strategin, i sitt arbete bjuda in till samverkan mellan olika aktörer så att den svenska modellen med dess olika komponenter fungerar på ett bra sätt. Samverkan ska bland annat innebära att myndigheterna har en positiv förväntan på de frivilliga avsättningarna och bekräftar deras betydelse för att nå målen men även att myndigheterna inte har för avsikt att styra de frivilliga avsättningarna. Strategin lyfter fram att man bör sträva efter en gemensam uppfattning om vad som är skyddsvärd skog och hur den bör skötas och att det är en viktig del i samverkan mellan myndigheter, markägare och deras organisationer, skogsbolag och ideella föreningar. Gemensamma seminarier och kalibreringar anses kunna åstadkomma en större samsyn om vad som är skyddsvärd skog.

Det är enligt strategin viktigt att markägaren kontaktas så tidigt som möjligt när formellt skydd är aktuellt. Den inledande kontakten med markägaren bör vara ett tidigt personligt sammanträffande för ett samtal om hur värdefull natur på fastigheten ska kunna bevaras och skötas. Om det skyddsvärda området berör många fastighetsägare kan de inledande kontakterna behöva ske mer samlat. Det fortsatta arbetet ska enligt strategin vara inriktat på att finna lösningar som innebär att syftet att bevara naturvärdena kan uppnås utan inskränkningar som är mer ingripande än vad som är nödvändigt. Om de fortsatta kontakterna leder till att formellt skydd blir aktuellt ska ett förslag till sådant skydd förankras. Med förankring menas att markägaren har full information i ärendet samt förstår syfte och avsikter med förslaget. Samförstånd ska enligt strategin eftersträvas, men markägaren behöver nödvändigtvis inte samtycka till förslaget som helhet.

Stor- och mellanskogsbruket tar i betydande utsträckning ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för näringens sektorsansvar och certifieringen. Många av dessa områden utgör frivilliga avsättningar. Det tydligaste exemplet är det frivilliga åtagandet att avsätta nyckelbiotoper som också innebär att Skogsstyrelsen normalt inte beslutar om biotopskyddsområden eller tecknar naturvårdsavtal på bolagsmark. För större värdekärnor kan det, enligt strategin, behövas en dialog om förutsättningarna att bevara områdets värden.

Naturreservat kan därför bli aktuellt även på bolags frivilliga avsättningar.

Prioriteringsmodell för urval av områden för skydd

Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt. Prioriteringsmodellen bygger på en värdering av objektets kvaliteter när det gäller skogsbiologiska och andra värden. En poängsättning görs av objektets naturvärden på beståndsnivå, dess långsiktiga ekologiska funktionalitet och innehållet av prioriterade skogstyper. De skogstyper som Sverige bedöms ha ett internationellt ansvar för eller som bedöms vara underrepresenterade i det befintliga formella skyddet kallas för prioriterade skogstyper. Dessa tre aspekter på det skogsbiologiska bevarandevärdet är jämställda. I den reviderade strategin kan poäng också ges för om värdekärnor ligger nära tätort, eller om skyddet av värdekärnan skapar tydliga synergier med andra miljökvalitetsmål eller allmänna intressen.

Värdetrakter ett redskap i strategin

En värdetrakt är ett landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden. Att arbeta i värdetrakter är, enligt strategin, ett kostnadseffektivt sätt att öka möjligheterna till långsiktig funktionalitet för skyddade områden och för skogslandskapet som helhet. Värdetrakterna kan fungera som större ekologiskt sammanbundna system som förser skogslandskapet med viktiga livsmiljöer, funktioner och processer.

För att kunna genomföra kostnadseffektiva bevarandeåtgärder med stor naturvårdsnytta är det, enligt strategin, viktigt att berörda aktörer har tillgång till information och kunskap om den geografiska utbredningen av värdefull natur. Viktiga delar i detta är en grundläggande kunskap om värdetrakter, deras förekomst och innehåll. Strategin menar att en förutsättning för arbetet inom värdetrakter är att en dialog upprättas tidigt i processen med människor och organisationer som bor, verkar eller har andra intressen i den utpekade värdetrakten.

Det är, enligt strategin, viktigt att ta fram målbilder över hur värdetrakten behöver utvecklas för att tillvarata prioriterade bevarandevärden i ett långsiktigt perspektiv. Målbilder kan ge en möjlighet att

skapa en djupare förståelse och engagemang. Arbetet bör därför ske i samråd med berörda aktörer. Som ett led i denna process kan med fördel ett par olika scenarier tas fram som ett stöd för val av målbild och konsekvensbedömning. Aktörsgemensamma målbilder ger förutsättningar för ett kostnadseffektivt arbete.

Prioritering av nyckelbiotopsrika brukningsenheter

Strategin rymmer en ambition att särskilt prioritera nyckelbiotoper på brukningsenheter som har större andel nyckelbiotop än 5 procent av den produktiva skogsmarksarealen, dock minst 3 hektar.

Strategins mål är att skyddet av sådana nyckelbiotoper ska uppgå till ytterligare 12 000 hektar till 2020 jämfört med 2015. När det gäller markägare som har stor areal värdekärna är dialogen mycket viktig. Det bör enligt strategin föras en öppen diskussion mellan markägare och myndigheter om vilka områden som bör och kan skyddas formellt, eller avsättas frivilligt och vilka tidsramar som ska gälla.

Val av lämplig bevarandeform

Strategin behandlar bara det formella skyddet men en målsättning är att det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna ska komplettera varandra så bra som möjligt och att markägarens vilja om bevarandeform ska väga tungt. Myndigheterna ser positivt på att markägare bevarar prioriterade områden frivilligt om så önskas.

För ett kostnadseffektivt och funktionellt formellt skydd krävs det både en god dialog med markägaren och samordning mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i valet av bevarandeform. Strategin anger några riktlinjer för hur de olika bevarandeformerna bör användas.

Naturreservat på skogsmark ska enligt strategin normalt användas för:

- större värdekärnor eller koncentrationer av mindre eller större värdekärnor
- sammansatta områden med flera olika värdefulla naturmiljöer, till exempel skogliga värdekärnor vid vattenmiljöer, myrar eller odlingsmark
- större områden med sådant skötselbehov att en skötselplan krävs

- större områden där skyddszoner krävs för att långsiktigt bevara naturvärdena
- områden där viss mängd utvecklingsmark bör inkluderas för att bevara naturvärdena på längre sikt.

Naturreservat bör inte användas för områden där biotopskyddsområde är ett lämpligare instrument.

Vad som kan skyddas som biotopskyddsområde regleras i förordningen om områdesskydd och Skogsstyrelsens allmänna råd om områdesskydd[136]. I de allmänna råden definieras 19 skogstyper som kan skyddas med beslut om biotopskyddsområde. Biotopskydd ska enligt strategin användas för:

- områden som normalt inte överstiger 20 hektar och som uppfyller biotopskyddskriterierna
- områden som inte kräver skötselplan för förvaltningen.

Biotopskyddsområden kan ofta bildas förhållandevis snabbt. Det gör dem lämpliga i situationer då prioriterade områden, av ett snabbt och tvingande skäl, behöver få ett formellt skydd. Biotopskydd är mindre lämpligt i de fall där det krävs en skyddszon runt biotopen för att naturvärdena långsiktigt ska bevaras. I ett biotopskyddsområde får inte heller utvecklingsmark inkluderas. Biotopskyddsområden bör inte användas för områden där naturreservat är ett lämpligare instrument.

Naturvårdsavtal kan enligt strategin användas för:

- områden där markägaren är villig att ta en större del av naturvårdsansvaret själv
- områden där även skyddszoner krävs för att bevara naturvärdena
- områden där även viss mängd utvecklingsmark är lämplig att inkludera för att utveckla naturvärdena
- områden med höga sociala värden inom framför allt privatskogsbruket

[136] SKSFS 2013:1.

- områden med förekomst av art som omfattas av åtgärdsprogram
- områden med skötselbehov där markägaren har möjlighet att göra egna insatser.

Naturvårdsavtal används också för att under begränsad tid och mot ersättning skydda områden med värdefull skog, men där exakt omfattning och skyddsform behöver utredas närmare. Alla avtal förutsätter att markägaren är intresserad av att med staten ingå ett avtal med en begränsad ekonomisk ersättning.

Fjällnära skog

Det nuvarande etappmålet för skydd gäller nedan gränsen för den fjällnära skogen. Strategin för formellt skydd av skog gäller därför skog nedanför gränsen för fjällnära skog. Bevarandet av de stora arealer värdefulla skogar utanför formellt skydd som fortfarande finns i det fjällnära området måste därmed hanteras vid sidan av etappmålet och strategin.

Statsbidrag till kommunalt bildade naturreservat

Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska enligt strategin vara ett aktivt stöd för kommunerna i arbetet med att bilda naturreservat. Kommunalt bildade naturreservat är ett viktigt verktyg för att skydda naturområden med betydelse för människors rekreation, hälsa och utbildning. För kommunalt bildade naturreservat som uppfyller grundkravet för reservatsbildning enligt strategin kan kommuner få statsbidrag från Naturvårdsverket med upp till 50 procent av marknadsvärdeminskningen vid reservatsbildningen.

Akut hotbild mot prioriterat område

Myndigheterna ska, enligt strategin, arbeta förebyggande för att förhindra avverkningar och andra arbetsföretag som påtagligt försämrar naturvärdena i områden som har sådana bevarandevärden att de bör prioriteras för formellt skydd. För att kunna arbeta systematiskt med strategins prioriteringsprinciper är det viktigt att antalet ärenden som

initieras av avverkningsanmälningar minimeras. Detta är ett delat ansvar mellan myndigheterna och skogsnäringen.

Genom att tillhandahålla uppdaterad information om värdefulla skogar ska skogsbruket liksom andra aktörer ges möjlighet att ta sitt ansvar för att områdena inte anmäls för avverkning eller andra skadliga åtgärder. En löpande samverkan mellan myndigheter och skogsnäring inom ramen för arbetet med grön infrastruktur och värdetrakter är, enligt strategin, ett sätt att utbyta information och skapa förutsättningar för ett arbete som är mer proaktivt än reaktivt.

Länsvisa strategier för formellt skydd av skog

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har fastställt länsvisa strategier med utgångspunkt i den nationella strategin[137] och reviderar dessa vid behov.

6.6.3 Initiering av områdesskydd

När en skogsbiologisk värdekärna ges ett formellt skydd initieras detta huvudsakligen av någon av dessa tre anledningar;

1. myndigheterna tar initiativ på basis av det kunskapsunderlag de har genom tidigare utförda inventeringar,
2. markägare föreslår till myndigheten områden för formellt skydd varefter myndigheterna bildar områdesskydd (i denna kategori ingår intresseanmälningar enligt Nya Komet) samt
3. avverkningsanmälningar av för myndigheterna kända eller tidigare okända skogsbiologiska värdekärnor föranleder myndigheterna till att bilda ett områdesskydd.

I början av 2010-talet fördelade sig de områdesskydd Skogsstyrelsen bildade lika mellan de tre sätten, det vill säga cirka en tredjedel vardera. Under 2018 och 2019 har andelen där markägare föreslår formellt skydd ökat till att utgöra nära hälften av områdesskydden. Av denna delmängd utgörs hälften av intresseanmälningar inom Nya Komet, det vill säga cirka 25 procent av det totala antalet områdes-

[137] Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende länsstyrelserna*.

skydd. De inlämnade intresseanmälningarna som ges ett områdesskydd omfattar ofta skogliga värdekärnor, främst tidigare registrerade nyckelbiotoper, men även oregistrerade nyckelbiotoper. Den återstående hälften bildade områdesskydd fördelar sig lika mellan myndighetsinitiativ respektive avverkningsanmälningar av sedan tidigare kända eller okända nyckelbiotoper.

Det saknas heltäckande statistik över motsvarande fördelningen av de områdesskydd länsstyrelserna bildar, men överlag bildas de flesta naturreservat på initiativ av myndigheterna. Andelen områden som föreslås av markägare är mindre än för Skogsstyrelsens arbete, men heller inte försumbart. Ett fåtal områden initieras genom avverkningsanmälningar. En bidragande orsak till skillnaden mellan myndigheterna är att länsstyrelserna i större utsträckning jobbare med större områden som kan omfatta andra naturtyper än skog samt även normalt sett omfattar ett större antal fastigheter samt att länsstyrelserna gör egna inventeringar för att hitta de mest skyddsvärda områdena i länet.[138]

6.6.4 Komet – formellt skydd på markägarens initiativ

År 2008 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om förslag till kompletterande arbetsmetoder vid skydd av värdefull natur, varav ett av förslagen gällde ett så kallat anbudsförfarande, som senare kom att kallas Komet-programmet.

Målen för den nya arbetsmetoden var att:

- bidra till måluppfyllelse av Levande skogar
- förbättra kostnadseffektiviteten och samarbetsklimatet
- lyfta markägarna som part i arbetet.

Som förlaga till Komet användes det finska programmet METSO, som används i södra Finland och som innebär att privata markägare uppmuntras att komma in med förslag till myndigheterna på områden och ersättning (anbud). Tanken är att anbudsförfarandet ska leda till en konkurrenssituation där områden rankas utifrån en sammanvägning av både naturvärde och kostnad, så att de mest kostnads-

[138] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*. Underlag till Skogsutredningen 2019, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 13.

effektiva förslagen kan prioriteras. En viktig skillnad som framhölls av myndigheterna mellan förutsättningar i Sverige och Finland var att det i Sverige, genom de genomförda nyckelbiotopsinventeringarna, redan fanns en stor kunskap om var värdekärnor och andra områden med höga naturvärden fanns.

Regeringen gav Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne län i uppdrag att påbörja ett pilotprojekt i fem olika områden i Sverige under 2010–2014, det s.k. Komet-programmet. I pilotområdena ersattes det traditionella arbetet, där myndigheterna föreslog områden, med att arbetet utgick från initiativ och förslag på områden från markägare som fick lämna intresseanmälningar avseende skydd av områden. Det satsades även på marknadsföring för att nå ut med information till markägare.

Pilotprojekten utvärderades och regeringen beslutade 2015 att arbetssättet skulle införas i hela landet som en kompletterande metod under namnet Nya Komet. Syftet med metoden är att förbättra samarbetet och dialog mellan markägare och myndigheter samtidigt som kostnadseffektiviteten förbättras. Områdenas naturvärden bedöms av Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen innan ekonomisk värdering görs och ersättning bestäms. I mars 2017 redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen till regeringen att metoden införts i hela landet.

6.6.5 ESAB

När det statliga skogsbolaget Sveaskog bildades 1999 följde ett åtagande med ifrån bolagiseringen av Domänverket 1992. Det då nybildade bolaget Sveaskog skulle medverka vid markbytesaffärer och överlåta ersättningsmark till staten i samband med samhällsnyttiga insatser, som exempelvis väg- och järnvägsprojekt eller skydd av värdefull naturmiljö.[139] Mellan åren 2002–2007 överläts 4 750 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till Naturvårdsverket, varav 60 procent i Norrbotten och Västerbotten. Syftet med överlåtelsen var att marken skulle användas som ersättningsmark vid naturreservatsbildning. Fram till år 2010 var markbytesaffärerna inte så omfattande bland annat till följd av brist på lämplig ersättningsmark att erbjuda markägare.

[139] Prop. 2009/10:169 s. 6.

I samband med att riksdagen beslutade om en ändring av Sveaskogs uppdrag 2010 upphörde bolagets åtagande att tillhandahålla ersättningsmark till staten. Samtidigt bemyndigade riksdagen regeringen att överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till staten för att användas som ersättningsmark vid naturreservatsbildning. I december 2010 överfördes fastigheterna med en areal om cirka 99 600 hektar till ett särskilt dotterbolag, Ersättningsmark i Sverige AB (ESAB).

Arbetet med ersättningsmark bedrevs med hög intensitet under perioden 2012–2017 och värdefulla skogar inom allmänningar samt i skogsbolagens och Svenska kyrkans ägo kunde skyddas med hjälp av ersättningsmarken. ESAB-samarbetet innebar att 473 markområden förvärvades antingen för att ingå i 456 nya naturreservat eller i reservat som skulle utvidgas och att drygt 64 500 hektar områden på produktiv skogsmark fick formellt skydd.[140] Huvuddelen av marken som staten förvärvade med hjälp av ersättningsmark kom från skogsbolagen SCA, Bergvik och Holmen.

Sveaskogs cirka 99 600 hektar ersättningsmark räckte alltså till att skydda drygt 64 500 hektar. Regeringens mål om 80 000 hektar skyddad produktiv skogsmark nåddes därmed inte. Enligt Naturvårdsverkets redovisning beror detta på att ersättningsmarkerna hade lågt marknadsvärde jämfört med de objekt som skulle bli naturreservat och att ersättningsmarkernas geografiska läge inte alltid var intressant för mottagarna.

De 64 500 hektar som byttes in för reservatsändamål värderas till cirka 3,7 miljarder kronor, eller cirka 57 000 kronor per hektar. Resultatet av programmet blev att den skyddade arealen skogsmark har ökat med 19 procent nedan den fjällnära regionen.

Naturvårdsverkets direkta kostnader för genomförande blev 32 miljoner kronor. Fastighetsbildning och stämpelskatt uppskattades uppgå till 56 miljoner kronor. Om samma areal hade skyddats via intrångsersättning har Naturvårdsverket uppskattat kostnaden till cirka 5,1 miljarder kronor. I denna skattning ingår en besparing för det 25-procentiga påslaget som betalas ut vid intrångsersättning. Enligt Naturvårdsverket sparade myndigheten kostnader för värdering och förhandling motsvarar 450 miljoner kronor.

[140] Skydd av natur med ersättningsmark. Genomförande och resultat av ESAB-projektet, Naturvårdsverket, rapport 6837, 2018, s. 7.

Samhällsekonomisk utvärdering av ESAB

Efter att ESAB-programmet avslutats fick SLU i uppdrag inom ramen för det nationella skogsprogrammet att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av projektet. SLU genomförde analysen genom att utvärdera om metoden, att byta statsägd skog mot privat för att uppnå areella mål om skyddad natur, var samhällsekonomiskt kostnadseffektiv i förhållande till andra metoder.[141]

Eftersom urvalet av de skogar som Sveaskog avstod i projektet redan var gjort konstaterade SLU att metoden inte var kostnadseffektiv, eftersom det skulle kunnat finnas andra skogar som gav samma nytta, men till en lägre kostnad. Den samhällsekonomiska analysen av programmet, som det genomfördes, jämfördes med tre alternativa metoder att skydda motsvarande arealer:

1. Naturvårdsverket köper in samma mängd skog som byttes in genom ESAB-programmet.
2. Skogsägarna gör frivilliga avsättningar av de skogar som i stället byttes in genom ESAB-programmet.
3. Skogsägarna avverkar de skogar som byttes in genom ESAB-programmet och Naturvårdsverket skyddar annan privatägd skog till motsvarande areal.

SLU konstaterade att de samhällsekonomiska fördelarna av ESAB-metoden var

– administrativa förenklingar för Naturvårdsverket i förhållande till alternativen,
– lägre transaktionskostnader för Naturvårdsverket jämfört med alternativ 1 och 3,
– tidsvinster i miljöarbetet jämfört med alla alternativen,
– ökade vinster för de skogsbolag som ingick i programmet jämfört med alla alternativ, och
– att markbyten föredras framför motsvarande ersättning i pengar av skogsbolagen.

[141] SLU, *Samhällsekonomisk konsekvensanalys av ESAB-metoden*, bilaga 2 till rektors beslut 18 december 2019,.ua 2018.2.6-2725.

Nackdelarna med ESAB-metoden i förhållande till de studerade alternativen var

- att markbyten kom att ske företrädesvis i norr, eftersom ersättningsmarken begränsas av ESAB:s markportfölj,
- den samhällsekonomiska kostnaden blir mindre transparent i förhållande till alternativ 1 och 3,
- Sveaskogs utdelningsmöjligheter minskade jämfört med alternativen[142], och
- att markägandet förändrades i strid med intentionerna i jordförvärvslagen jämfört med alternativen.

SLU konstaterade att flera tidigare utredningar pekat på ESAB-metodens fördelar som ett smidigt sätt att snabbt nå ett miljömål till lägre transaktionskostnader än många tänkbara alternativ. Metoden har dock ifrågasatts, till exempel vad beträffar (den additionella) miljönyttan. Vidare konstaterade att som programmet utformades, kom de bevarade skogarna att ligga mest i norr, även om det finns ett uttalat behov i söder. SLU ifrågasatte även om den skog som industrin bytt bort verkligen hade avverkats, i vart fall på kort sikt, givet rådande certifieringssystem.

ESAB-metoden ansågs ha fördelar, exempelvis vad gäller takten i miljöarbetet samt möjligheten till frivilliga överenskommelser mellan skogsbolag och privata markägare som annars inte är möjliga. SLU konstaterade att det finns teoretiska och empiriska argument för att vertikalt integrerade skogsföretag föredrar markbyten framför monetär ersättning, men att det motsatta gäller för små privata skogsägare.

6.6.6 Markägares upplevelser av formellt skydd

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför sedan 2008 kontinuerliga undersökningar av hur privata markägare ser på formellt skydd på egen mark.

Undersökningen genomförs av konsult med hjälp av en enkät riktad till de markägare som träffat överenskommelser eller tecknat

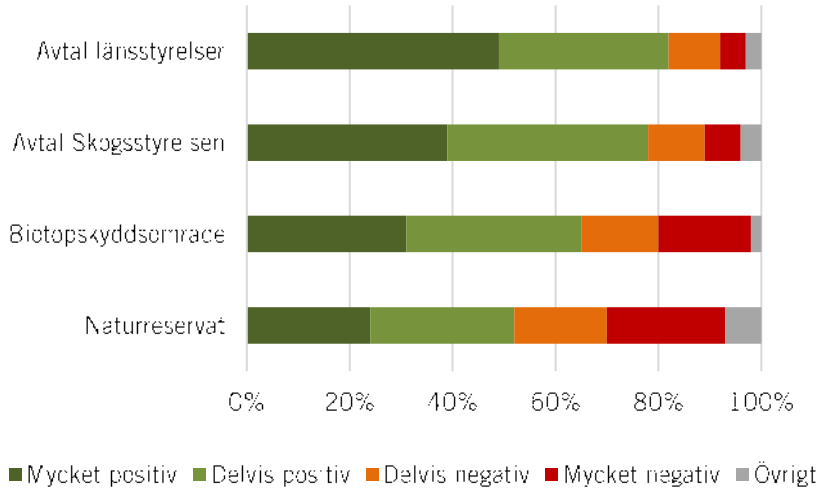
[142] Tanken var att detta skulle balanseras genom att anslagen till skydd av värdefull natur minskades under de efterföljande åren.

avtal med myndigheterna om naturreservat, biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal.

Resultaten visar att en majoritet av markägarna är mycket eller delvis positivt inställda för alla de undersökta skyddsformerna men att andelen delvis negativa eller mycket negativa markägare är förhållandevis fler i det fall de berörts av ett formellt skydd där tillkomsten av områdesskyddet inte förutsätter en överenskommelse.

Figur 6.3 Markägares inställning till formellt skydd

2014–2016



Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Formellt skydd av natur – undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2014–2016*, genomförd av CMA Research AB februari 2018. Svaren baseras på enkäter som skickats till cirka 2 800 markägare med en svarsfrekvens på cirka 56 procent.

6.6.7 Riksrevisionens analys av skyddet av värdefull skog

Här sammanfattas delar av Riksrevisionens granskning *Skyddet av värdefull skog*[143] som presenterades år 2018. Granskningen syftade till att bedöma om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Riksdagen har särskilt framhållit vikten av kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå miljömålen, varför en

[143] Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*. RiR 2018:17.

av utgångspunkterna för granskningen var att undersöka om arbetet med skydd av skog är kostnadseffektivt. Riksrevisionen har bland annat använt sig av den kunskap som finns inom miljöekonomisk forskning om kostnadseffektiva ersättningssystem för naturvårdsåtgärder.

Staten har formulerat kvantitativa mål för formellt skydd respektive frivilliga avsättningar av skogsmark. Granskningen avsåg därför båda skyddsformerna, men granskningsfrågorna skiljde sig åt för dem. Ur ett statligt perspektiv var det angeläget att undersöka om resurserna för formellt skydd användes kostnadseffektivt. För att åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skyddsarbete behöver dock staten även förhålla sig till skogsägares frivilliga avsättningar. Hur staten bör förhålla sig till dessa avgörs av i vilken mån de frivilliga avsättningarna utgör kompletterande bidrag till måluppfyllelse.

Granskningen utgick från följande delfrågor:

1. Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?
2. I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?

När det gäller den första frågeställningen om formellt skydd, fokuserar granskningen på fyra områden som behöver fungera för att det ska finnas förutsättningar för ett kostnadseffektivt skyddsarbete:

- Det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för hur prioritering av områden ska ske, och som säkerställer att prioriteringsordningen stämmer överens med riksdagens målsättningar. En förutsättning för en effektiv prioritering och strategisk planering är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden.
- De ersättningsmodeller som används ska vara utformade så att förutsättningar finns att skydda områden på ett kostnadseffektivt sätt. Häri ligger även principen att det formella skyddet inte bör göras mer omfattande (och därmed inte dyrare) än vad som krävs i varje enskilt fall för att uppfylla syftet med skyddet.
- Arbetsprocesserna ska vara effektiva så att det finns förutsättningar för en långsiktig och strategisk planering av arbetet, att i möjligaste mån undvika flaskhalsar i processen, ett väl fungerande samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan myndigheterna.

- Det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för vilken förvaltning olika typer av områden behöver för att de värden som skyddet avser värna ska vara bestående.

När det gäller den andra frågeställningen om frivilliga avsättningar som ett komplement till formellt skydd har Riksrevisionen formulerat följande utgångspunkter:

- Det ska vara tydligt för skogsägarna vad som förväntas av dem i termer av frivilliga avsättningar enligt sektorsansvaret och var statens ansvar tar vid.
- För att kunna bedöma frivilliga avsättningars bidrag till måluppfyllelse bör staten ha kunskap om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet.
- Staten ska ha välavvägda kriterier som motiverar att frivilligt avsatta områden i vissa fall omvandlas till formella skydd.

Riksrevisionens granskning visade att det finns förbättringsmöjligheter i statens samlade insatser för skydd av värdefull skog.

Riksrevisionens övergripande slutsatser var:

- Arbetet med skydd av skog har hittills till stor del fokuserat på arealmål och procentsatser på nationell nivå. För att nå målen bör arbetet i högre grad också fokusera på områdenas kvalitet och funktion. Detta kräver ökad kunskap om skyddsvärda områden, skyddsbehov och frivilliga avsättningar, en högre grad av strategisk planering och prioritering av områden samt ökade skötselinsatser.
- Regeringen och myndigheterna bör beakta att kostnaderna för skydd kan påverkas av vilken skyddsform som används och vilken ersättning som betalas ut.
- För att möjliggöra en transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av målen till riksdagen behövs en ökad samsyn kring vilka arealer som ska tillgodoräknas formellt skydd respektive frivilliga avsättningar, samt en ökad samordning av statistik.
- Det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av det så kallade sektorsansvaret i termer av statens respektive markägares ansvar för uppfyllande av miljömålen.

De övergripande slutsatserna bygger i sin tur på de bedömningar som Riksrevisionen gjort inom ramen för respektive revisionsfråga om formellt skydd och frivilliga avsättningar. De viktigaste slutsatserna för respektive revisionsfråga redovisas nedan.

Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?

Riksrevisionens bedömning är att det finns utrymme att förbättra kostnadseffektiviteten i det formella skyddsarbetet. Kostnadseffektiviteten påverkas i hög grad av; graden av strategisk planering och prioritering av skyddsvärda områden, val av skyddsform och ersättningens utformning, arbetsprocesserna i form av exempelvis myndigheternas arbetsfördelning och förutsättningar för strategisk planering, samt förvaltning av områden.

Myndigheternas nya strategi utgör ett praktiskt stöd för prioritering, men riskerar missa långsiktiga mål

Trots att regeringens formulering av etappmålet inte fullt ut säkerställer en effektiv prioritering bedömer Riksrevisionen att myndigheternas reviderade strategi för formellt skydd av skog har goda förutsättningar att ge praktisk vägledning för en prioritering av områden som ligger i linje med riksdagens mål. Strategin omfattar dock i första hand områden med befintliga värden framför restaurering av utvecklingsmark, dvs. marker som kan komma att utveckla höga naturvärden. Inte minst i södra Sverige är restaurering av utvecklingsmarker nödvändig för att nå miljömålet. För att nå det långsiktiga målet bör det enligt Riksrevisionen också finnas en strategi för restaurering av utvecklingsmark.

Ökad kunskap om skyddsvärda områden krävs för ett mer strategiskt arbete och en effektiv prioritering

En grundläggande förutsättning för strategisk planering och en effektiv prioritering av områden är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden, samt om återstående skyddsbehov. Eftersom ingen heltäckande nationell inventering av naturvärden har genom-

förts sedan 2005 anser Riksrevisionen att en nationell nyckelbiotopsinventering är angelägen. Ett uppdaterat kunskapsunderlag är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt och minimera den mängd ärenden som initieras genom akuta hot vid avverkningsanmälningar. Vidare är kunskap om skyddsvärda områden en förutsättning för att öka förutsägbarheten i arbetet med skydd av skog för skogsägarna.

Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna, än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens höga naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägarinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd. I samband med att ny kunskap om skyddsvärda områden tillkommer, bör även en behovsanalys genomföras i syfte att klargöra återstående skyddsbehov för att nå långsiktiga mål för miljö och friluftsliv i olika regioner.

Risk för att skyddet i vissa fall görs mer omfattande (och dyrare) än vad som krävs

Val av skyddsform och ersättningens utformning kan påverka kostnadseffektiviteten. Vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden utgår ofta intrångsersättning, som sedan 2010 uppgår till 125 procent av marknadsvärderingen. Markägarens rätt till intrångsersättning är grundlagsskyddad. Fortfarande tar det dock på många håll lång tid att komma framåt från det att länsstyrelsen presenterar ett förslag på reservatsbildning för en markägare och till dess man lyckas nå en överenskommelse.

I och med det schablonmässiga påslaget på den marknadsmässiga ersättningen vid expropriation och andra åtgärder med 25 procent får Sverige anses ha en generös intrångsersättning även i ett internationellt perspektiv. Det normala i exempelvis många andra europeiska länder är att ersättningen vid expropriation eller motsvarande åtgärder motsvarar marknadsvärdet på samma sätt som det gjorde i Sverige innan 2010.

I områden där skogsbruk bedrivs innebär bildande av naturreservat och biotopskyddsområden ofta ett produktionsbortfall för all

framtid. Den höjda ersättningen enligt expropriationslagen har ökat markägarnas incitament att kvarstå som ägare till dessa områden och få intrångsersättning eftersom de hittills fått en högre ersättning än om de skulle sålt marken till staten. Enligt Naturvårdsverket märks detta tydligt genom att fler affärer resulterat i intrångsersättning än köp efter år 2010. Innan 2010 resulterade cirka 30 procent av alla ärenden i intrångsersättning. Motsvarande andel efter 2010 är cirka 80–85 procent. En direkt konsekvens för det formella skyddet är att måluppfyllelsen fördröjs eftersom anslagen för formellt skydd inte höjdes i motsvarande omfattning när reformen genomfördes.

För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skydd ställs höga krav på områdenas kvalitet. Det är därför viktigt att de områden för vilka intrångsersättning utgår har höga skyddsvärden.

För vissa typer av områden kan tidsbegränsade naturvårdsavtal vara en lämplig skyddsform. Regering och riksdag har betonat att naturvårdsavtal borde användas i högre utsträckning för att uppnå ett mer kostnadseffektivt skydd. Trots att ersättningen för naturvårdsavtal höjdes år 2010 i syfte att öka markägarnas intresse för avtalsformen fortsätter antalet nytecknade naturvårdsavtal att minska. Samtliga granskade myndigheter uppger att anledningen är den alltjämt relativt låga ersättningsnivån jämfört med intrångsersättningen.

Enligt Riksrevisionen finns anledning att se över hur de ekonomiska incitamenten hos markägare att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att öka användningen av skyddsformen, eftersom en förutsättning är att markägaren är positivt inställd.

Arbetssättet Nya Komet saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt om inte alternativa skydds- och ersättningsformer används

Syftet med Nya Komet var att både förbättra samarbetet med markägare och kostnadseffektiviteten i skyddsarbetet. Enligt myndigheterna har arbetssättet bidragit till en bättre dialog med markägare. Intresset från markägare har dock varit relativt lågt och granskningen visar att arbetssättet Nya Komet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt, eftersom både skyddsformer och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena ofta lägre, i områden initierade genom Nya Komet. Dessutom medför arbetssättet högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet. För att Nya Komet ska kunna utgöra ett kompletterande arbetssätt med

förutsättningar att vara mer kostnadseffektivt än det traditionella skyddsarbetet behöver andra skyddsformer än naturreservat och biotopskyddsområden användas, med mer flexibel ersättning.

Ersättningsmark kan vara effektivt för att snabbt öka det totala skyddet men är inte en lösning för södra Sverige

En alternativ ersättningsform som används i arbetet med formellt skydd är ersättningsmark för markbyten. Det innebär att markägaren, i stället för köpeskilling, erhåller produktiv skogsmark i utbyte mot den skogsmark med höga naturvärden där naturreservat bildas. Denna ersättningsform har ekonomiska fördelar framför allt i form av att intrångsersättningens påslag kan undvikas och att transaktionskostnaderna är lägre. Regeringens uttalade fokus vid användning av ersättningsmark har dock varit att snabbt skydda en stor areal för att nå de uppsatta arealmålen i tid, och det finns enligt Riksrevisionen anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning ersättningsmark kan användas för att öka skyddet i södra Sverige, där det återstående skyddsbehovet är andelsmässigt större och där målets ambitionsnivå även kräver restaurering av utvecklingsmarker. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en analys av resultaten från markbytesaffärerna inom den senaste omgången med ersättningsmark. Riksrevisionen understryker vikten av att resultaten rapporteras till riksdagen så att dessa kan beaktas innan nya omgångar med ersättningsmark beslutas.

Länsstyrelserna behöver bättre förutsättningar för strategisk planering

Ett strategiskt arbete är viktigt för att kunna nå målens ambitionsnivå. Granskningen visar att arbetssättet vid flera länsstyrelser i hög grad är händelsestyrt. Ett mer strategiskt arbete vid länsstyrelserna skulle även kunna leda till större förutsägbarhet vad gäller Naturvårdsverkets årliga länsfördelning av medel för markåtkomst. Detta kräver dock att myndigheterna har förutsättningar att kunna arbeta strategiskt. Riksrevisionens bedömning är att den bristande förutsägbarheten i Naturvårdsverkets länsfördelning av medel kan innebära svårigheter för länsstyrelserna att långsiktigt planera verksamheten. De senaste årens tillfälliga bidrag till länsstyrelserna för att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat har haft positiv

effekt på ärendebalansen och har till viss del även bidragit till en ökad kompetensförsörjning. Det tillfälliga bidraget är dock ingen långsiktig lösning.

Arbetsfördelningen mellan myndigheterna får konsekvenser för uppföljningen i form av avsaknad av en samlad statistik

Arbetsfördelningen mellan myndigheterna gällande vilken typ av formellt skydd respektive myndighet främst arbetar med får konsekvenser för rapportering och uppföljning av arbetet. Varje myndighet rapporterar i första hand resultatet av sitt eget arbete med formellt skydd. Det finns i dagsläget ingen regelbunden samlad statistikproduktion för den totala arealen formellt skydd enligt etappmålets formulering. En sådan är nödvändig, enligt Riksrevisionen, för att en transparent och jämförbar uppföljning av miljömålen ska kunna göras och rapporteras till riksdagen. En bidragande orsak till bristerna i uppföljningen av målen kan vara att regeringen ändrat definitionen av vilken areal som ska räknas in i nuvarande etappmål jämfört med det tidigare delmålet. För att möjliggöra en transparent uppföljning av målen behöver det finnas en tydlig och vedertagen definition om vilka arealer som ska tillgodoräknas.

Naturvårdande skötsel behöver prioriteras upp

Förvaltning av skyddade områden handlar både om naturvårdande skötsel för att bevara områdenas värden och om åtgärder för att tillgängliggöra områdena för friluftsliv. Det är framför allt i myndigheternas arbete med naturvårdande skötsel av skyddade områden som Riksrevisionen identifierat brister. Granskningen visar att naturvårdande skötsel under en längre tid inte varit tillräckligt prioriterad av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk för att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå.

I vilken utsträckning kompletterar frivilliga avsättningar och formellt skydd varandra?

Frivilliga avsättningar ska enligt riksdag och regering kunna betraktas som en fullgod komponent för måluppfyllelse. Enligt Riksrevisionen krävs dock ytterligare insatser från statens sida för att kunna bedöma avsättningarnas bidrag till måluppfyllelse.

Osäkerhet om sektorsansvarets innebörd

Genom sektorsansvaret förväntas skogsägare ta ett större ansvar än vad lagen kräver i syfte att nå miljömålen, exempelvis genom frivilliga avsättningar. Granskningen visar att sektorsansvarets innebörd är otydlig, både när det gäller hur regeringen kommunicerar, hur myndigheter agerar och hur skogsägare uppfattar sitt eget ansvar. Regeringens formulering av etappmålet för frivilliga avsättningar skulle kunna tolkas som att regeringen anser att skogsbrukets sektorsansvar går längre än branschens certifieringskrav på 5 procent frivilliga avsättningar. Myndigheterna agerar som om kravet på 5 procent frivilliga avsättningar inom certifieringen utgör en rimlig nivå för sektorsansvaret, medan skogsägare framhåller att ansvarsfördelningen är otydlig eftersom åtgärder utöver den nivån inte nödvändigtvis berättigar till ersättning för formellt skydd. Osäkerheten om sektorsansvarets innebörd, vad gäller gränsen för skogsbrukets respektive statens ansvar, riskerar leda till oönskade konsekvenser eftersom det förhindrar en ökad transparens om frivilliga avsättningar och ökar risken för att hittills okända värden går förlorade.

Kunskapen om avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet behöver öka

För att bedöma de frivilliga avsättningarnas bidrag till måluppfyllelse behöver staten ha tillräcklig kunskap om dessa. Granskningen visar att staten inte har det, framför allt när det gäller kvalitet och varaktighet. Trots att både riksdag och regering vid flera tillfällen har poängterat vikten av att staten skaffar sig denna kunskap har hittills inte tillräckliga insatser gjorts av Skogsstyrelsen, som är ansvarig myndighet för uppföljning av miljömålet Levande skogar. Riksrevisionen

anser därmed att Skogsstyrelsens kartläggning av de frivilliga avsättningarnas egenskaper är angelägen och vill understryka vikten av att denna kartläggning regelbundet följs upp och utvecklas, samt rapporteras till riksdagen. En bidragande orsak till att myndigheten inte har fokuserat på uppföljning av avsättningarnas kvalitet kan vara regeringens otydliga definition av frivilliga avsättningar genom formuleringen av etappmålet, som utgår från total areal oavsett naturvärdeskvaliteter.

Omvandling av frivilliga avsättningar till formellt skydd påverkar måluppfyllelsen och det behövs en ökad samsyn kring motiven

För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skyddsarbete bör myndigheterna ta hänsyn till markägares frivilliga avsättningar. I det fall en frivillig avsättning med höga skyddsvärden bedöms vara hotad kan det utgöra ett motiv till att omvandla avsättningen till formellt skydd. Då omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd riskerar att leda till högre kostnader och sämre måluppfyllelse, bör dock en noggrann utvärdering göras i varje enskilt fall. Riksrevisionen bedömer att det behövs en ökad samsyn mellan myndigheter kring motiven för omvandling. Omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd på statlig mark har även skett till följd av politiska beslut. Det är viktigt att inför sådana beslut beakta hur omvandlingen påverkar den totala måluppfyllelsen.

Riksrevisionens rekommendationer

Nedan beskrivs kortfattat Riksrevisionens rekommendationer till regering och myndigheter.

Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör;

- initiera en behovsanalys i syfte att klargöra återstående skyddsbehov i olika regioner för att nå fastställda mål för miljö och friluftsliv,

- överväga hur formellt skydd respektive frivilliga avsättningar ska definieras efter 2020,
- initiera en översyn av Nya Komet i syfte att säkerställa att metoden ges förutsättningar att vara ett kostnadseffektivt komplement till traditionellt skyddsarbete,
- se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för länsstyrelserna att arbeta mer strategiskt med formellt skydd,
- bör tydliggöra vad sektorsansvaret innebär i termer av markägares eget ansvar för frivilliga avsättningar, och var samt i vilken utsträckning statens ansvar tar vid.

Rekommendationer till myndigheterna

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör;

- samordna rapporteringen och uppföljningen av miljömålen. En redovisning av den samlade statistiken för formellt skydd av skog enligt etappmålets formulering är en förutsättning för en transparent och jämförbar uppföljning av målen,
- kommunicera sektorsansvarets innebörd gentemot skogsägare i termer av ansvarsfördelning mellan skogsägare och staten på ett tydligare sätt. Kommunikationen bör utgå från ett förtydligande från regeringen,
- utarbeta gemensamma kriterier för när omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd kan vara motiverade.

6.7 Nordisk jämförelse

6.7.1 Finland

Strategi för naturskydd i skogen

I december 2012 fattade regeringen i Finland ett beslut om en strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i Finland till 2020. De åtgärder som enligt strategin krävs av respektive sektor definieras närmare i den finska regeringens handlingsplan för biologisk mångfald. Åtaganden enligt CBD[144] och uppfyllandet av Aichimålen ingår som en väsentlig del av strategin och handlingsplanen. Enligt strategin ska naturskyddsområden och motsvarande åtgärder omfatta minst 17 procent av Finlands totala land- och sötvattenareal och minst tio procent av kust- och havsområden, dvs. en nationell målsättning i linje med Aichi-målen. Insatserna ska enligt strategin speciellt fokuseras till de södra delarna av Finland. Genom åtgärder som förbättrar den gröna infrastrukturen eftersträvas en förbättrad konnektivitet mellan skyddsområdena.[145]

I Finland regleras stora delar av det formella skyddet av skog i naturvårdslagen och implementeras genom naturskyddsprogram som utgör en övergripande plan för skydd av områden och som därefter verkställs av myndigheterna genom olika formella områdesskydd på statlig och privat mark och som beskrivs mer ingående nedan. Den hänsyn till naturvärden som ska tas vid skogsbruksåtgärder regleras i den finska skogslagen.

Utöver naturskyddsprogram finns även handlingsprogram som genomförs vid sidan av naturvårdslagen. Ett sådant är METSO – handlingsprogrammet för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland.

Naturskyddsprogram

Formellt skydd av natur i Finland har sedan länge genomförts genom särskilda nationella naturskyddsprogram, riktade mot en eller flera naturtyper.

[144] Se om Konventionen om biologisk mångfald i kapitel 8.4.
[145] Statsrådets principbeslut den 20 december 2012 om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden för åren 2012–2020, *För naturen – till nytta för människan*.

Naturskyddsprogrammen utarbetas av miljöministeriet och fastställs vid statsrådets allmänna sammanträde. Genom naturskyddsprogrammen reserveras statliga och privatägda markområden formellt för naturskyddsändamål. Av ett naturskyddsprogram ska framgå vilket slags åtgärder som anses äventyra programmets syften. När ett naturskyddsprogram utarbetas ska berörda sakägare höras.[146]

När ett naturskyddsprogram fastställts råder förbud mot att vidta åtgärder som äventyrar skyddets syfte (åtgärdsbegränsning). Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTC-centralen) kan dock under genomförandetiden bevilja dispens från en sådan åtgärdsbegränsning om inte skyddets syfte nämnvärt äventyras.[147]

Naturskyddsprogrammen genomförs av miljöministeriet som även bestämmer ordningsföljden för genomförandet med beaktande av de värden som ska skyddas och de faktorer som hotar dem. Det sätt på vilket ett område skyddas ska anpassas till syftet med skyddet. Skyddet ska så långt som möjligt genomföras med frivilliga medel.[148]

Fyra år efter ett beslut att godkänna ett naturskyddsprogram fattats och vunnit laga kraft har ägaren till ett område som ingår i programmet rätt att kräva att området inlöses, om programmet inte har genomförts i detta område eller en överenskommelse om saken har träffats.[149]

Möjligheten för avsättning av mark till naturvårdsändamål skiljer sig åt beroende på om marken ägs av staten eller enskild och i det senare fallet om marken ingår i ett fastställt naturskyddsprogram.

I dagsläget finns det sex riksomfattande naturskyddsprogram i Finland; skyddsprogrammen för myrar, fågelrika insjöar och havsvikar, åsar, lundar, stränder samt gamla skogar. Sammanlagt är 5 323 km^2 reserverade för naturskydd enligt de nationella naturskyddsprogrammen.

Naturskyddsprogrammet för skydd av gamla skogar omfattade formellt skydd av cirka 320 000 hektar varav 22 500 hektar på privat och samfällt ägd mark och resterande areal på statsägd mark. Ambitionen är även att genom restaurering få äldre naturskogsartade skogar att snabbare återgå till naturtillstånd. Detta gäller särskilt skogarna i naturskyddsområdena. Naturskyddsprogrammet för skydd

[146] 8 § naturvårdslagen.
[147] 9 § naturvårdslagen.
[148] 50 § naturvårdslagen.
[149] 51 § naturvårdslagen.

av lundar omfattar särskilt bördiga små lundar och dungar av ädla lövträd och hassellundar Programmet omfattar cirka 5 300 hektar.[150]

Största delen av naturskyddsprogrammen har slutförts. En stor del av de områden som ingår i programmen har även inkluderats i EU:s nätverk av skyddade områden, Natura 2000.[151]

Naturskydd på statens mark

De naturskyddsområden som anges i naturvårdslagen och som får inrättas på statens mark är nationalpark, naturreservat och övriga naturskyddsområden. Enstaka objekt kan dessutom skyddas som naturminnesmärke. En gemensam förutsättning för att ett naturskyddsområde ska få inrättas är att

- det i området lever eller finns en art eller biotop som är hotad eller som är eller håller på att bli sällsynt, eller ett motsvarande ekosystem,
- det i området finns förökning- och rastplatser för individer av arter som avses i bilaga 4 a till habitatdirektivet,
- det i området finns en egenartad eller sällsynt naturformation,
- området är speciellt naturskönt,
- det i området finns en kulturbiotop som håller på att bli sällsynt,
- detta är nödvändigt för att en gynnsam skyddsnivå för en naturtyp eller en art skall kunna bibehållas eller uppnås, eller
- området i övrigt är så representativt, typiskt eller värdefullt att det är skäl att skydda det för att bevara naturens mångfald eller skönhet.[152]

För nationalparkerna ska en skötsel- och nyttjandeplan upprättas. En sådan plan får även upprättas för naturreservat och övriga naturskyddsområden. Detsamma gäller för ordningsstadgor som begränsar allmänhetens användning av området.[153]

[150] Miljöministeriet, www.ym.fi.
[151] Storrank, Bo, *Frivilligt skydd av skog i Finland, Sverige och Norge,* Nordiska arbetspapper, Nordiska ministerrådet, NA2018:902.
[152] 10 § naturvårdslagen.
[153] 18–19 § naturvårdslagen.

När en nationalpark eller ett naturreservat inrättas ska det uttryckliga syftet med skyddet av området anges. I nationalparker ska också besökarnas intressen beaktas. I en nationalpark eller ett naturreservat som ligger inom samernas hembygdsområde ska förutsättningarna för samerna att bevara och utveckla sin kultur tryggas. I både nationalparker och naturreservat råder enligt lag bland annat förbud mot att ta eller skada träd och mot jakt.[154]

Nationalpark

Finland har i dag 40 nationalparker som sammanlagt omfattar 10 022 km^2, eller drygt 1 miljon hektar[155]. Den senaste nationalparken, Hossa nationalpark i den nordöstra delen av Kajanaland, inrättades i juni 2017. Den parken omfattar drygt 10 000 hektar och en betydande del består av skogsmark. För tillfället är det inte aktuellt att etablera några nya nationalparker i Finland.[156]

Formella krav för att en nationalpark ska få inrättas är att marken ägs av staten, att området omfattar minst 1 000 hektar och har betydelse som allmän natursevärdhet eller i övrigt för att öka naturkännedomen eller intresset för naturen. Beslut om inrättande av och syftet med en nationalpark fattas genom lag.[157]

Naturreservat

Ett naturreservat kan i Finland, i likhet med en nationalpark endast inrättas på statlig mark. Om området omfattar mer än 1 000 hektar ska även ett naturreservat inrättas genom lag och annars av regeringen genom förordning. Naturreservat ska ha betydelse för att den naturliga utvecklingen ska säkras eller för vetenskaplig forskning eller undervisning. Naturreservat innebär det mest strikta skyddet av ett område och det är i regel inte tillåtet att utan särskilt tillstånd färdas utanför anvisade vägar, stigar och områden inom reservatet.[158] Det

[154] 13, 16 §§ naturvårdslagen.
[155] Miljöministeriet, www.ym.se.
[156] Storrank, Bo, *Frivilligt skydd av skog i Finland, Sverige och Norge*, Nordiska arbetspapper, Nordiska ministerrådet, NA2018:902.
[157] 11 § naturvårdslagen.
[158] 12 § och 18 § första stycket naturvårdslagen.

finns 19 naturreservat i Finland, som sammanlagt omfattar 154 200 hektar. Merparten av naturreservaten återfinns i nordöstra Finland.

Övrigt naturskyddsområde

Vid sidan av nationalpark och naturreservat finns även möjlighet för regeringen i Finland att inrätta övrigt naturskyddsområde på statens mark för att genomföra en naturvårdsplan. För områden mindre än 100 hektar kan sådant beslut tas direkt av miljöministeriet. Skyddet i dessa områden är liknande de som gäller för nationalparker och naturreservat.[159] Det finns bland annat myrskyddsområden, lundskyddsområden och skyddsområden för gamla skogar, som inrättas som övrigt naturskyddsområde i Finland.

Naturskydd på enskilt ägd mark

För genomförande av de mål som uppställs i naturvårdslagen och i de nationella naturskyddsprogrammen kan även enskilt ägd mark behöva tas i anspråk för naturskydd. Det finns cirka 7 800 naturskyddsområden på privat mark i Finland.

Frivilligt inrättade naturskyddsområden

Huvudregeln i Finland är att områdesskydd bygger på frivillighet från den enskilda markägaren. Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) kan på markägarens ansökan eller med markägarens samtycke inrätta ett naturskyddsområde på privatägd mark.

Ett beslut om att inrätta ett naturskyddsområde på privat mark ska innehålla bestämmelser om skydd av områdets natur och vid behov om dess skötsel. I beslutet kan det även tas in förbud eller begränsning som att färdas fritt inom området, om det krävs för att bevara djur- eller växtlivet. Ett beslut om att inrätta ett naturskyddsområde får inte fattas utan att markägaren och myndigheten har kommit överens om de föreskrifter som ska gälla och om ersättning.[160] Markägaren kan vid ansökan om naturskyddsområde lägga

[159] 17 och 17a §§ naturvårdslagen.
[160] Se 24 § 1–2 stycket naturvårdslagen.

fram förslag på de föreskrifter som ska gälla för området. Markägaren kan även lämna förslag till namn för naturskyddsområdet.

Formellt skydd av skog har under den senaste tioårsperioden till övervägande del genomförts på frivillig väg genom handlingsprogrammet för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland, METSO-programmet.

Naturskyddsområden inrättade med tvång

I de fall ett område på privatägd mark ingår i ett fastställt naturskyddsprogram och innehåller sådana naturvärden som naturskyddsprogrammet har till uppgift att skydda gäller inte huvudregeln om frivillighet vid områdesskydd. I dessa fall har NTM-centralen möjlighet att med tvång inrätta ett naturskyddsområde på privatägd mark och besluta om de föreskrifter som behövs för ett ändamålsenligt skydd. Dessa föreskrifter får dock inte utan markägarens samtycke, begränsa markanvändningen mer än vad som följer av det naturskyddsprogram i vilket området ingår.[161]

Tidsbegränsad fridlysning av ett område (naturvårdsavtal)

För områden som håller sådana naturvärden att det skulle kunna skyddas som naturskyddsområde kan även NTC-centralen och en markägare ingå ett tidsbegränsat avtal om högst 20 år. Avtalet ska främja naturvården eller landskapsvården och får innehålla bestämmelser om förbud mot åtgärder, till exempel skogsbruk. Avtalet skrivs in i fastighetsregistret och gäller även mot ny ägare av fastigheten.[162]

Skydd av naturtyper (biotopskydd)

Områden som hör till vissa utpekade naturtyper, till exempel naturliga dungar som till betydande del består av ädla lövträd, hassellundar, eller stora enstaka träd och trädgrupper som dominerar i ett öppet landskap, får inte ändras om detta äventyrar naturtypens karakteris-

[161] Se 24 § 3 stycket naturvårdslagen.
[162] Se 25 § naturvårdslagen.

tiska drag. Ett sådant förbud meddelas av NTC-centralen som även bestämmer gränserna för området.[163] En utvecklad definition av de skyddade naturtyperna återfinns även i förordningen till naturvårdslagen.[164]

Artskyddsområde

I områden som är viktiga för att en utrotningshotad art som kräver särskilt skydd ska kunna fortleva kan NTC-centralen fatta beslut om att det är förbjudet att förstöra eller försämra förekomstplatser. Ett sådant förbud träder i kraft när beslut är fattat och markägaren delgivits beslut om gränserna för den plats där arten som kräver särskilt skydd förekommer.[165]

Ersättning

Den finska staten har möjlighet att lösa in (expropriera) fast egendom eller särskilda rättigheter till fastighet för att skapa ett naturskyddsområde eller för att tillskapa annat skydd som krävs enligt naturvårdslagen.[166] Staten har även möjlighet att komma överens med markägare om köp. Ersättningen ska i dessa fall motsvara marknadsvärdet, som uppskattas genom användandet av marknadsstatistik över köpesummor och virkespriser. Vinst som erhållits vid överlåtelse av fast egendom till staten eller ett statligt affärsverk för naturskyddsområden enligt naturvårdslagen utgör inte skattepliktig inkomst.[167]

Enskilda som behåller ägandet av marken men drabbas av vad som i Finland anges som en *betydelsefull olägenhet* till följd av ett beslut om naturskyddsområde, skydd av naturtyp eller ett artskyddsområde har rätt till full ersättning av staten för denna olägenhet. Inte heller sådan engångsersättning är skattepliktig.[168]

I de fall en överenskommelse inte kan nås mellan staten och markägaren fastställs ersättningen av Lantmäteriverket. Staten ska betala

[163] 29–30 §§ naturvårdslagen.
[164] Naturvårdsförordning (14.2.1997/160).
[165] 47 § naturvårdslagen.
[166] 52 § naturvårdslagen.
[167] 2 kap. 48 § 4 p. inkomstskattelagen (30.12.1992/1535).
[168] 4 kap. 80 § 7 p. inkomstskattelagen (30.12.1992/1535).

ränta på ersättningen från den dag ansökan om fastställelse av ersättning inkommit till Lantmäteriverket. För ett artskyddsområde kan en temporär ersättning bestämmas under en inledande period av högst tio år om det inte går att fastställa att den betydelsefulla olägenheten kommer vara permanent. Efter den inledande perioden ska därefter den slutliga ersättningen bestämmas.[169]

NTM-centralen kan bestämma att en ersättning större än 50 000 euro ska periodiseras genom utbetalning i högst fyra årliga poster. I så fall ska ränta utgå till slutbetalning.[170]

Frivilligt skydd av skog genom handlingsprogrammet METSO

2008 beslutade regeringen i Finland, efter en längre tids försöks- och utvecklingsarbete, att inleda ett handlingsprogram för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland, det så kallade METSO-programmet. 2014 beslutade regeringen att fortsätta med programmet fram till 2025.

Den ledande principen i programmet är att det är helt frivilligt för markägaren men att staten betalar ersättning till markägaren för de åtgärder som man kommer överens om. Det långsiktiga målet med programmet är att utveckla nätverket av skyddade områden i de södra delarna av Finland, att förbättra naturvården i produktionsskogarna, att ta fram ett bättre och mer omfattande faktaunderlag om naturvärden och skydd av skog samt att förbättra samarbetet mellan skogs- och miljömyndigheterna och andra centrala aktörer i skogen.

I det ursprungliga programmet som startade 2008 ingick 14 olika åtgärder och programmet fortsätter i huvudsak enligt de riktlinjer som då togs fram. Förutom inrättande av naturskyddsområden omfattar åtgärderna bland annat utveckling av naturvården i produktionsskogar och satsningar på olika typer av samarbetsnätverk. Det långsiktiga kvantitativa målet är att skydda ytterligare 96 000 hektar produktiv skog fram till 2025, jämfört med utgångsläget 2008 (målår var ursprungligen 2020). Cirka två tredjedelar av målet är nått. I praktiken kommer en stor del av denna areal att skyddas permanent, antingen genom försäljning av skogsmark till staten som inrättar natur-

[169] 53 § naturvårdslagen.
[170] 54 § naturvårdslagen och 9 § naturskyddsförordningen.

reservat eller genom inrättande av privat ägda naturskyddsområden, då ekonomisk kompensation betalas till markägaren.

I METSO-programmet prioriteras tio olika typer av skogsmiljöer som är värdefulla för den biologiska mångfalden, till exempel lundar (särskilt bördiga skogar), skogar i närheten av vattendrag inklusive lövsumpskogar, skogar med riklig förekomst av död ved i olika nedbrytningsstadier, skogbevuxna berg, stup och blockfält samt solexponerade miljöer.

Förutom inrättandet av permanenta naturskyddsområden kan staten inom METSO-programmet ingå tidsbundna avtal med markägaren enligt lagen om finansiering av hållbart skogsbruk, vanligen för en tioårsperiod. Processen administreras då av Finlands skogscentral och markägaren erhåller ekonomisk kompensation för de områden som undantas från skogsbruk. Ofta är dessa områden i behov av någon form av skötsel, som till exempel att avverka barrträd för att gynna lövträd. Miljö- och skogsförvaltningen samarbetar aktivt, särskilt på regional nivå, vad gäller arbetsfördelningen mellan de båda myndigheterna.

Ett av METSO-programmets syften är att aktivt främja och förbättra dialogen och samverkan mellan olika intressegrupper och aktörer i skogen. Olika former av samarbetsnätverk som bildas bidrar till ett ökat utbyte av erfarenheter och till att ta fram nya metoder och arbetssätt för naturvård i skogen. Sedan METSO-arbetet påbörjades har drygt tjugo samarbetsnätverk finansierats inom ramen för programmet.

Under de år som METSO-programmet genomförts har omfattningen av områden som årligen skyddats varierat. I början var det en successiv ökning för att nå en topp 2014, då lite drygt 8 000 hektar garanterades ett permanent skydd. Efter 2014 har den årliga omfattningen av områden som skyddats permanent sjunkit betydligt, vilket framför allt beror på en kraftig minskning av budgetanslagen för verksamheten.

Skogsbrukets miljöhänsyn enligt skogslagen

Den finska lagstiftningen innehåller regler för den miljöhänsyn som krävs vid skogsbruk. Den allmänna bestämmelsen om miljöhänsyn i skogslagen föreskriver att skogarna ska skötas och användas så att

de allmänna förutsättningarna tryggas för att bevara de livsmiljöer som är viktiga för skogens biologiska mångfald.[171]

Dessa allmänna bestämmelser kompletteras med regler om särskild hänsyn till vissa livsmiljöer som är särskilt viktiga för mångfalden och som tydligt avviker från den omkringliggande skogsnaturen. De särskilt viktiga livsmiljöer som avses är små områden eller områden av mindre betydelse i skogsbrukshänseende. I lagen anges och definieras bland annat bördiga små lundområden och skogsholmar som sådana särskilt viktiga livsmiljöer. Inom dessa områden råder tvingande hänsyn som förhindrar rationellt skogsbruk. I samband med inlämning av den obligatoriska avverkningsanmälan (anmälan om användning av skog) innan avverkning får vidtas, kan markägaren begära ett förhandsbesked från skogscentralen om ett område utgör en särskilt viktig livsmiljö och om de åtgärder som ska vidtas följer hänsynskraven.[172]

Om de hänsynskrav som gäller i dessa områden orsakar minskad skogsavkastning som inte är att *betrakta som ringa* för markägaren får Skogscentralen bevilja undantagslov. Det finns en fastställd gräns om vad som ska betraktas som ringa minskning av skogsavkastningen; ekonomiskt bortfall på mindre än fyra procent av värdet på det marknadsdugliga trädbeståndet, eller mindre än 3 000 euro. Ett undantagslov innebär att skogen får skötas och användas på ett sådant sätt att bortfallet total sett blir ringa för den berörda personen. Som alternativ till undantagslov kan miljöstöd eller annat statligt stöd ersätta markägaren i motsvarande utsträckning.[173]

Ödemarksområden och strövområden

Ödemarksområden och strövområden har inte ett primärt miljöskyddssyfte och ingår inte i det som formellt kan kallas naturskyddsområden i Finland, men påverkar möjligheten till skogsbruk. Detta hindrar inte att dessa områden ingår i Finlands bidrag till Natura 2000 nätverket.

Ödemarksområdena har inrättats i nordligaste Lappland år 1991 med stöd av ödemarkslagen. Målsättningen är att bevara dessa områdens ödemarkskaraktär, trygga den samiska kulturen och natur-

[171] 10 § skogslagen (12.12.1996/1093).
[172] 10–11 §§ och 14, 15 §§ skogslagen.
[173] 11 § skogslagen.

näringarna samt att utveckla ett mångsidigt nyttjande av naturen och förutsättningarna för detta. Det finns 12 ödemarksområden i Finland, och deras sammanlagda areal är cirka 1,5 miljoner hektar. I dessa områden är det förbjudet att bland annat bygga vägar och idka gruvdrift utan särskilt tillstånd. I en del av områdena är avverkning helt förbjudet och i en del tillåts skogsbruk i begränsad omfattning.

I Finland finns även fem statliga *strövområden* som omfattar cirka 24 200 hektar, vilka inrättats med stöd av lagen om friluftsliv. Statens strövområden är mångsidiga områden som är avsedda för friluftsliv och övrig rekreation i naturen. I strövområdena bedrivs skogsbruk i begränsad omfattning, med hänsyn till naturvärdena och rekreationsbehoven.

6.7.2 Norge

Strategi för naturskydd i skogen

Formellt skydd av natur genom *nationalparker* och *naturreservat* är en viktig del av de åtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald i Norge.

Skydd av särskilt utpekade naturtyper, en skyddsform som gäller mindre områden av speciellt värdefulla naturtyper, bidrar också till det övergripande skyddet av biologisk mångfald i Norge. Förutom genomförandet av områdesskydd enligt lagen om naturens mångfald, som huvudsakligen är en uppgift för miljömyndigheterna, har även övriga sektorer, som till exempel jordbruk och skogsbruk samt fiske ett ansvar för bevarandet av biologisk mångfald. Inom skogsbruket är olika certifieringssystem viktiga medel att förverkliga bevarandet av biologisk mångfald i Norge.

Under 2016 beslutade Stortinget om en handlingsplan för biologisk mångfald; *Natur for live – Norsk handlingsplan for naturmangfoldt*.[174] Den norska regeringen ska enligt handlingsplanen fortsätta det långsiktiga arbetet med skogsskydd, främst genom skydd av offentligt ägda skogar och genom frivilligt skydd av privatägda skogar. Regeringen ska, i samarbete med miljömyndigheterna och skogsägarorganisationerna ta fram rutiner så att viktiga skogsområden snabbt kan bedömas för frivilligt skydd när naturvärdena hotas. Detta kan

[174] Meld. St. 14 (2015-2016).

till exempel gälla fastigheter med en stor andel nyckelbiotoper och större sammanhängande naturskogsområden.

Av handlingsplanen för biologisk mångfald framgår att målet för skydd av skog ska vara 10 procent av skogsarealen. Det finns till exempel ett särskilt behov av att utöka arealen skyddade områden i de större sammanhängande låglandskogarna på Østlandet. Gränsjusteringar av befintliga skyddade områden kan också bli aktuella bland annat för att förbättra konnektiviteten mellan områden. Det finns även en rikstäckande plan för upprättande av nationalparker som inkluderar 40 nya nationalparker och utvidgningar av 14 existerande nationalparker. Ansvar för förvaltningen av större skyddade områden, inklusive nationalparker, ligger i Norge på regional och lokal nivå.

Regeringen kommer enligt handlingsplanen i huvudsak att genomföra det fortsatta skyddet av skog på privat mark genom frivilligt skydd. Naturtyper i skog som är särskilt viktiga för hotade arter kommer att ägnas extra uppmärksamhet. Exempel på sådana naturtyper är bördig ädellövskog, gammal mager ädellövskog, gammal barrskog och gammal lövskog. I Norge arbetar man med begreppet rödlistade naturtyper. Totalt 22 naturtyper i skog är rödlistade i Norge, varav åtta klassificeras som hotade, däribland kustgranskogar, kalkrika bokskogar och tempererade kusttallskogar.

Utvärdering av det skogliga naturskyddet i Norge

Norsk institutt for naturforskning (NINA) publicerade 2017 en utvärdering av skogsskyddet i Norge[175]. I rapporten utvärderas hur det norska skogsskyddet täcker in skogens naturvariation (representativitet), skydd av stora sammanhängande skogsområden samt viktiga naturtyper och livsmiljöer för arter.

Enligt utvärderingen hade knappt hälften av det kvantitativa målet om att tio procent av skogsarealen ska vara skyddad, uppnåtts. Andelen skyddad skog varierar mellan fylkena, med mellan 1,4–8,3 procent, där den lägre andelen finns i södra delen av landet. Vidare är andelen skyddad produktiv skogsmark, högproduktiv skog, skog i låglandet och i sydliga vegetationszoner underrepresenterade bland

[175] Framstad, E., m.fl., *Evaluering av norsk skogvern i 2016. Dekning av mål for skogvernet og behov for supplerende vern*, NINA, Rapport 1352, 2017.

de skogar som är skyddade. Den skyddade skogen består i huvudsak av skog på impediment eller av skog med låg bonitet. Andelen av gran-, tall- och lövdominerad skog i de skyddade områdena är någorlunda lik fördelningen för all skogsareal. En betydande del av lövskogen på improduktiv mark utgörs av fjällbjörkskog. Död ved utgör ett viktigt substrat for många skogslevande arter inom artrika grupper som svampar och insekter och är därför av stor betydelse för den biologiska mångfalden. Skogen i de skyddade områdena har i genomsnitt mer död ved per hektar än genomsnittet för all skog.

Utvärderingen konstaterar att större sammanhängande skyddade skogsområden och välfungerande ekologiska nätverk av skyddad skog ger de bästa möjligheterna för att säkerställa skogarternas överlevnad och robusta ekologiska processer. Av den skyddade skogen är 75 procent av områdena små och utan kärnareal. Med kärnareal avses den del av ett skyddat område som ligger längre än hundra meter från ett skyddat områdes ytterkant.

I de skyddade områdena finns 16 procent av antalet kända förekomster och 32 procent av den kända arealen av särskild skyddsvärda skogstyper. 60 procent av de skogslevande arterna av särskilt stort nationellt bevarandeintresse i Norge har en eller flera kända förekomster i något skyddat skogsområde. För både särskilt skyddsvärda naturtyper och för arter där Norge har ett särskilt bevarandeintresse saknas dock ett representativt dataunderlag varför det är osäkert hur väl sådana skyddsvärda naturtyper och arter täcks in av det skogliga naturskyddet i Norge.

Naturskyddsområden (Områdesvern)

Områdesskydd i Norge har till syfte att bidra till bevarandet av:

- variation av naturtyper och landskap,
- art- och genetisk mångfald,
- hotad natur och ekologiska funktionella områden för prioriterade arter,
- större intakta ekosystem som också kan tillgängliggöras för friluftslivet,
- områden med särskilda naturhistoriska värden,

- natur som kännetecknas av mänsklig användning genom tiderna (kulturlandskap) eller som har kulturhistoriska värden och som hjälper till att bevara naturvärdena,
- ekologiskt och landskapsmässigt sammanhängande områden nationellt och internationellt, eller
- referensområden för att följa utvecklingen i naturen.

De former av områdesskydd som är relevanta för skydd av skog i Norge utgörs av nationalparker, landskapsskyddsområden, naturreservat och biotopskyddsområden. Dessutom kan regeringen föreskriva att vissa utvalda naturtyper ska skyddas nationellt.

Beslut om områdesskydd fattas av regeringen. I samband med beslutet ska skyddsområdes syfte och geografiska utbredning bestämmas samt de föreskrifter som ska gälla inom området.[176]

Vid beredningen av ett områdesskydd föreskrivs största möjliga samarbete med bland annat markägare, innehavare av särskild rätt, berörda näringsidkare och representanter för lokalbefolkningen. Inom denna samrådskrets utpekas utövare av samisk kultur och samisk näring särskilt. Förfarandet med samråd gäller oavsett om det är staten eller en enskild som initierat skyddsarbetet.[177] Ett förslag till områdesskydd ska kungöras på ett lättillgängligt sätt, bland annat genom publicering i tidning som vanligtvis läses på Internet. När förslaget kungjorts kan alla åtgärder som kan skada områdets skyddsintresse förbjudas under fyra år. Ansvarigt departement kan även besluta om skyddsföreskrifter som gäller i högst fyra år för ett område enligt samma förfarande.[178]

I ett område som omfattas av områdesskydd får ansvarig myndighet utföra nödvändigt underhåll. I första hand ska dock myndigheten ingå avtal med markägaren eller intresseorganisationer om de skötselåtgärder som behövs. Den ekonomiska vinst som kan komma av skötselåtgärder, till exempel genom uttag av oönskade träd eller annan vegetation, tillfaller markägaren eller annan rättighetsinnehavare.[179]

[176] 33 § lov (2009-06-19-100) om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
[177] 41 § naturmangfoldloven.
[178] 42–46 §§ naturmangfoldloven.
[179] 47 § naturmangfoldloven.

Nationalpark

Större naturområden som innehåller säregna eller representativa ekosystem eller landskap och som saknar påtaglig naturpåverkan ka bevaras som en nationalpark. I nationalparker får ingen varaktig påverkan på den naturliga miljön eller kulturarvet ske. Föreskrifterna för en nationalpark ska ha till syfte att skydda bland annat naturmiljön, djurlivet och kulturminnen. Nationalparksföreskrifter kan också ha till syfte att skydda en ostörd naturupplevelse. Det är i regel tillåtet att färdas till fots inom en nationalpark och inskränkningar i friluftslivet kan endas ske i begränsade områden och endast om det är nödvändigt för att upprätthålla skyddssyftena.[180]

Landsskapsskyddsområden

Ett landskapsskyddsområde har till syfte att skydda ett natur- eller kulturlandskap som har ekologisk, kulturell eller upplevelsemässigt värde eller som är viktigt för landets identitet. Föreskrifterna för ett landskapsskyddsområde ska förhindra åtgärder som väsentligt kan förändra landskapet särprägel eller karaktär. En pågående verksamhet kan dock fortgå och utvecklas om det är förenligt med landskapsskyddets syfte.

Naturreservat

Naturreservat utgör den striktaste skyddsformen och har till syfte att skydda hotad, sällsynt eller sårbar natur, områden som representerar en viss naturtyp, områden som har särskild betydelse för den biologiska mångfalden eller som har ett speciellt vetenskapligt värde. Naturreservat ska användas för de områden där en naturlig utveckling eftersträvas eller aktiva återställningsåtgärder behövs. I ett naturreservat kan all verksamhet som kan försämra områdets skyddsvärde, inklusive allmänhetens tillträde förbjudas.[181]

[180] 35 § naturmangfoldloven.
[181] 37 § naturmangfoldloven.

Biotopskyddsområden

Ett biotopskyddsområde har till syfte att skydda ett område som har eller kan få särskild betydelse för en eller flera specifika arter. De föreskrifter som krävs för att freda den skyddade arten kan föreskrivas.[182]

Ersättning

Markägaren vars fastighet tas i anspråk genom områdesskydd har rätt till ersättning från staten för ekonomisk förlust när skyddet medför *försvårande av pågående markanvändning*. För markanvändning som kräver tillstånd gäller rätten till ersättning endast om tillstånd har beviljats innan förslag till områdesskydd har kungjorts. Ersättningen bestäms enligt expropriationslagen. Den som begär ersättning för intrång ska begära det inom fyra månader från beslut om områdesskydd. Staten ska därefter inom ett år lämna ett erbjudande om ersättning. Accepteras inte erbjudandet måste markägaren inom sex månader ansöka om stämning till tingsrätt för fastställande av ersättning. Ersättning som utbetalas för områdesskydd är skattefri.[183]

Särskild utvalda naturtyper

I syfte att säkerställa en mångfald av naturtyper och de ekologiska processer som är kännetecknade för naturtypen samt för att skydda ekosystemets funktion, struktur och produktivitet kan regeringen[184] besluta om skydd för en viss naturtyp i hela eller delar av landet.

En naturtyp kan skyddas om den befinner sig i eller riskerar att hamna i ett tillstånd som bör föranleda skydd, om den utgör en viktig livsmiljö för en eller flera prioriterade arter, om den har sin väsentliga utbredning i Norge eller om den behöver skyddas till följd av en internationell förpliktelse. Frågan om skydd initieras av en myndighet på eget initiativ eller på begäran från en organisation med intresse i saken.[185]

[182] 38 § naturmangfoldloven.
[183] 9 kap. 13 § 8 p. lov (1999-03-26-14) om skatt av formue og inntekt (skatteloven).
[184] Beslut fattas av ”Kongen i statsråd”, vilket innebär att hela regeringen och monarken fattar beslutet om en kunglig resolution.
[185] 52–53 §§ naturmangfoldloven.

Skogsbruksåtgärder som påverkar en utvald naturtyp och som inte kräver tillstånd ska anmälas till kommunen innan åtgärden genomförs. Kommunen måste godkänna åtgärden och meddela de försiktighetsåtgärder enligt skogsbrukslagen som måste iakttas innan åtgärden genomförs.[186]

Regeringen har föreskrivit att bland annat lövträdsbevuxen ängsmark, slåttermyrar, ihåliga ekar och kalklindskogar ska utgöra utvalda naturtyper.[187]

Skogsbrukets miljöhänsyn enligt skogsbrukslagen

Skogsägarens naturvårdsansvar enligt skogsbrukslagen definieras enligt följande.

> Skogsägaren ska se till att alla åtgärder i skogen utförs i enlighet med lagar och förordningar. Skogsägaren ska ha en översikt över miljövärdena i sin egen skog och ta hänsyn till dem vid genomförande av alla åtgärder i skogen. Sådan hänsyn kan innebära att vissa åtgärder i skogen inte kan genomföras. Inom denna ram är skogsägaren fri att hantera skogen utifrån sina egna mål.[188]

Ansvarigt departement får utfärda närmare föreskrifter avseende skogsägares miljövård. Ansvarigt departement kan även meddela föreskrifter om strängare restriktioner än vad lagen föreskriver för skogsbruket inom områden med särskilda miljövärden kopplade till bland annat biologisk mångfald när skogsbruk kan medföra väsentligt skada eller nackdel för dessa värden.[189]

Skogsbruksplaner

I Norge är planering av skogsbruket en kommunal angelägenhet som hanteras genom att de skogs- och miljöresurser som finns inom kommunen registreras i en 10-årig huvudskogsbruksplan. Det finns statsmedel att söka för markägare i syfte att stimulera upprättandet av frivilliga skogsbruksplaner för de egna brukningsenheterna. Fördel-

[186] 54 § naturmangfoldloven.
[187] Forskrift (2011-05-13-512) om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven.
[188] 4 § lov (2005-05-27-31) om skogbruk (skogbrukslova.).
[189] 13 § skogbrukslova.

ningen av dessa medel sker enligt den huvudskogsbruksplan som kommunen utarbetar.

En skogsbruksplan ska bland annat innehålla uppgifter om areal, bonitet, volym fördelat på träslag och miljövärden inom brukningsenheten. Kommunen kan även genomföra en registrering av skogs- och miljövärden utan samtycke från markägaren. Kommunen kan också förelägga markägare att bidra till registreringen genom att utarbeta en resursöversikt eller en skogsbruksplan över sin brukningsenhet.[190]

Skogsfond

En skogsfond är en tvingande avsättning av ekonomiska medel i syfte att ge skogsägarna resurser för att finansiera långsiktiga investeringar för ett hållbart skogsbruk. Skogsägaren måste sätta av medel till fastighetens skogsfond i samband med försäljning av skog. Skogsägarens avsättning till skogsfond är minst fyra procent och högst 40 procent av skogens bruttovärde. Skogsfonden är knuten till fastigheten och övergår därför till en ny ägare vid en försäljning.

De medel som avsätts till en skogsfond beskattas när ett uttag görs. Uttag för återinvestering i skogen, bland annat plantering, ny- eller ombyggnation av väg, skogsbruksplan med miljöregistrering, skoglig utbildning och försäkring beskattas endast med 15 procent, vilket är väsentligt lägre än den normala skattesatsen i Norge. Däremot får inte skogsägaren någon ränta på de insatta medlen. Räntan tillfaller i stället staten att användas bland annat till fondens administration, informationsmaterial, driftsbidrag till organisationer som främjar skoglig utveckling och upprättande av övergripande material, till exempel kartmaterial, för skogsbruksplanering.[191]

Frivilligt skydd av skog i Norge – Frivillig vern

Sedan början av 2000-talet har arbetet med frivilligt skydd i Norge genomförts enligt ett koncept, som kallas för ”frivillig vern”. Redan i pilotfasen av ”frivillig vern” hade Norges Skogeierforbund, som är

[190] 5 § skogbrukslova och forskrift (2004-02-04-449) om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer.
[191] 15–16 §§ skogbrukslova och forskrift (2006-07-03-881) om skogfond o.a. samt 8 kap. 2 § lov (1999-03-26-14) om skatt av formue og inntekt (skatteloven).

den norska motsvarigheten till de svenska skogsägarföreningarna, en viktig roll som länk mellan miljömyndigheterna och markägarna. På basis av miljömyndigheternas definition av vilka typer av områden som är prioriterade för frivilligt skydd är det Skogeierforbundet som identifierar potentiellt värdefulla områden och i samråd med markägarna erbjuder områden för fortsatt värdering. Skogeierforbundet levererar samtidigt med förslaget grundläggande information om området. En utvärdering av arbetet 2010 visade att systemet fungerade; det var möjligt att skydda områden som uppfyllde naturvetenskapliga kriterier och i många fall hade det frivilliga skyddet haft en konfliktdämpande inverkan.

Från 2005 fram till juni 2017 har 370 områden skyddats genom ”frivillig vern” i Norge. Den totala skogsareal som garanterats skydd genom denna skyddsform uppgår till cirka 150 000 hektar, varav ungefär hälften utgörs av produktiv skogsmark. Samarbetet mellan miljömyndigheterna och skogsägarnas organisationer fungerar bra och det förekommer i dag få konflikter om skydd av skog. De senaste åren har anslagen för skydd av skog ökat och nu är brist på personresurser en av de största utmaningarna i förverkligandet av skyddet i Norge.[192]

Utvärdering av Frivillig Vern

År 2010 publicerade Norsk institutt for naturforskning (NINA) en naturvetenskaplig utvärdering av det frivilliga skyddet av skog i Norge[193]. Målet för utvärderingen var att se i vilken grad områdena som skyddas genom Frivillig Vern bidrar till att uppnå centrala mål för skogsskyddet i Norge. Utvärderingen granskade i vilken utsträckning arbetet bidragit till att säkra naturområden som ökar representativiteten i skyddet, upprätta stora sammanhängande skyddade områden, säkra viktiga naturtyper för biologisk mångfald och livsmiljöer för hotade arter samt säkra att områdena med högst skyddsvärde blir skyddade. Utvärderingen har fokuserat på de två regioner som hade flest Frivillig Vern-områden, Öst-Norge och Tröndelag.

Generellt visar utvärderingen att större andel av de Frivillig Vern-områdena i de båda regionerna är belägna på hög höjd över havet, i

[192] Storrank, Bo, *Frivilligt skydd av skog i Finland*, *Sverige och Norge,* Nordiska arbetspapper, Nordiska ministerrådet, NA2018:902.
[193] Framstad, E. och Blindheim, T., *Naturfaglig evaluering av Frivillig Vern-områder*, NINA, Rapport 534, 2017.

nordligare vegetationszoner samt på mindre bördig mark än skogsarealen i genomsnitt. Närmare hälften av områdena är 100 hektar eller mindre, 18 områden är mer än 500 hektar och 13 områden är över 1 000 hektar.

Frivillig vern-områdena hade något fler registrerade fynd av rödlistade arter än i övriga skyddade områden och bedömdes ha minst lika höga naturvärden som övriga skyddade områden.

Utvärderingen konstaterade att det fanns betydande brister såväl i det totala norska skogsskyddet som i Frivillig Vern-områdena med avseende på skyddet av låglandsskog, särskilt i södra Norge, sydliga vegetationszoner, skog av bördiga naturtyper och för livsmiljöer för rödlistade arter, särskilt arter knutna till produktiva eller speciella miljöer i låglandet.

6.7.3 Frivilligt formellt skydd av skog i Finland, Norge och Sverige

Med frivilligt formellt skydd menas i det här sammanhanget, till skillnad från frivilliga avsättningar, de myndighetsstyrda processer som syftar till ett permanent eller tidsbegränsat formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Fastighetsägaren erhåller ekonomisk kompensation för skyddet som bara genomförs när fastighetsägaren och myndigheterna kommit överens. Frivilligt formellt skydd av skog har sedan början av 2000-talet varit en del av det naturvårdsarbete som miljö- och skogsmyndigheterna tillsammans med andra aktörer genomfört i Finland, Norge och Sverige[194]. I Finland kallas det för METSO, i Sverige har arbetet kallats Komet eller Nya komet och i Norge Frivillig vern.

De första försöken med frivilligt formellt skydd av skog genomfördes i Finland och Norge i början av 2000-talet, och 2010 i Sverige. Efter de inledande försöken har frivilligt formellt skydd etablerat sig som det dominerande arbetssättet för formellt skydd av skog i både Finland och Norge. I Sverige är frivilligt formellt skydd i form av Komet ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog. Tidsbundet skydd tillämpas i Finland och Sverige, men även i mindre skala i Norge. I Norge har ersättningar tidigare

[194] Storrank, Bo, *Frivilligt skydd av skog i Finland, Sverige och Norge*, Nordiska arbetspapper, Nordiska ministerrådet, NA2018:902.

utbetalats för tidsbegränsat skydd men numera förnyas inte tidigare ingångna tidsbundna avtal.

Processerna vid frivilligt formellt skydd karakteriseras av dialog och samverkan mellan berörda parter och med täta kontakter mellan markägare och myndigheter i de olika faserna av skyddsprocessen. I processen utgår man från respektive lands lagstiftning och förvaltningsstruktur. Följande faser i arbetet kan identifieras i alla tre länder[195]:

- myndigheterna formulerar en beställning på vilka typer av områden (naturtyper och kvaliteter) som kommer att prioriteras i urvalsprocessen
- markägarna lämnar förslag till områden de önskar skydda
- myndigheterna skaffar information om områdena och bedömer förslagen
- om myndigheterna gör bedömningen att ett område uppfyller kriterierna påbörjas diskussioner om lämplig skyddsform och förhandlingar om ekonomisk ersättning
- skyddet genomförs därefter i huvudsak enligt samma principer som gäller för övrigt formellt skydd av natur
- betydelsen av kommunikation, dialog och samverkan mellan alla berörda aktörer betonas under alla faser av processen.

Markägaren tar alltid det första, avgörande beslutet om att anmäla ett område för frivilligt formellt skydd. Myndigheterna har även möjlighet att ta fram information om värdefulla områden och kan uppmärksamma markägaren på detta. I Sverige finns det inget som hindrar myndigheterna att övergå från en frivillig process till en ordinarie områdesskyddprocess, som inte förutsätter samtycke från markägare.

[195] Storrank, Bo, *Frivilligt skydd av skog i Finland, Sverige och Norge,* Nordiska arbetspapper, Nordiska ministerrådet, NA2018:902.

7 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

7.1 Utredningens utgångspunkter

Av utredningsdirektiven framgår att Sverige ska ha en hög ambition i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster nationellt, internationellt och inom EU så att miljömålen nås, och samtidigt bli världens första fossilfria välfärdsland. Det finns behov av att belysa betydelsen av en växande cirkulär bioekonomi och de anspråk denna kan komma att ställa på samhällets behov av skogsråvara för ett fossilfritt samhälle och därmed på skogsekosystemen. Detta inkluderar hur dessa anspråk kan komma att påverka möjligheterna att nå internationella och av riksdagen beslutade nationella mål om i första hand klimat och biologisk mångfald.

Det finns ett brett samförstånd om att den svenska skogspolitiken ska bygga på de jämställda målen om miljö och produktion och skogsägarnas frihet under ansvar. Produktion av skoglig råvara är en viktig del i omställningen till en biobaserad ekonomi och för att fasa ut fossil energi vilket leder till en ökande efterfrågan på biomassa. Både nationell lagstiftning och EU ställer till exempel krav på ökad andel inblandade biodrivmedel för att åstadkomma utsläppsreduktioner, de av riksdagen antagna klimatmålen, inklusive målet om nettonollutsläpp senast 2045, etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för transportsektorn till 2030 bedöms kräva ökad substitution av fossila material och bränslen med biobaserade produkter. I en växande cirkulär bioekonomi måste ett hållbart uttag av skogsråvara säkras.

Utredningen ska

- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara i syfte att främja utvecklingen av hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen,
- analysera hur behovet av skydd av skog påverkar förutsättningarna för inhemsk produktion av bioråvara för en växande cirkulär bioekonomi samt att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken, och
- kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier utifrån de analyser som görs enligt ovan och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

I detta kapitel beskrivs vad som avses med en cirkulär bioekonomi och vilka näringar med bas i skogen som kan anses ingå i densamma samt på vilka sätt dessa näringar är beroende av skogen. Vidare analyseras den ökade efterfrågan på biomassa och hur ökad tillväxt i industrin och i skogen kan möta den efterfrågan tillsammans med en diskussion om potential för ökad cirkularitet inom skogsindustrin.

7.2 Cirkulär bioekonomi

Begreppet cirkulär bioekonomi har ingen entydig och allmän definition vilket inte heller de två separata begreppen bioekonomi och cirkulär ekonomi har. Övergripande kan en *bioekonomi* beskrivas som en ekonomi som bygger på hållbart producerade och förnybara biologiska resurser och råvaror, till skillnad från en fossilbaserad ekonomi som bygger på fossila, icke-förnybara råvaror. En bioekonomi innebär förvaltning och förädling av dessa förnybara och biobaserade råvaror och resurser, till exempelvis livsmedel, trä- och pappersprodukter och andra biobaserade material, produkter, kemikalier, textil och bioenergi samt tjänster kopplade till detta.

En *cirkulär ekonomi* kan övergripande beskrivas som hantering av produkter och material i ett kretslopp. Syftet med en cirkulär ekonomi är att minska råvaruuttaget och deponering av avfall samt effektivisera användningen av material genom att öka deras livslängd och ekonomiska värde. Detta till skillnad mot en linjär ekonomi som innebär producera, bruka och slänga.

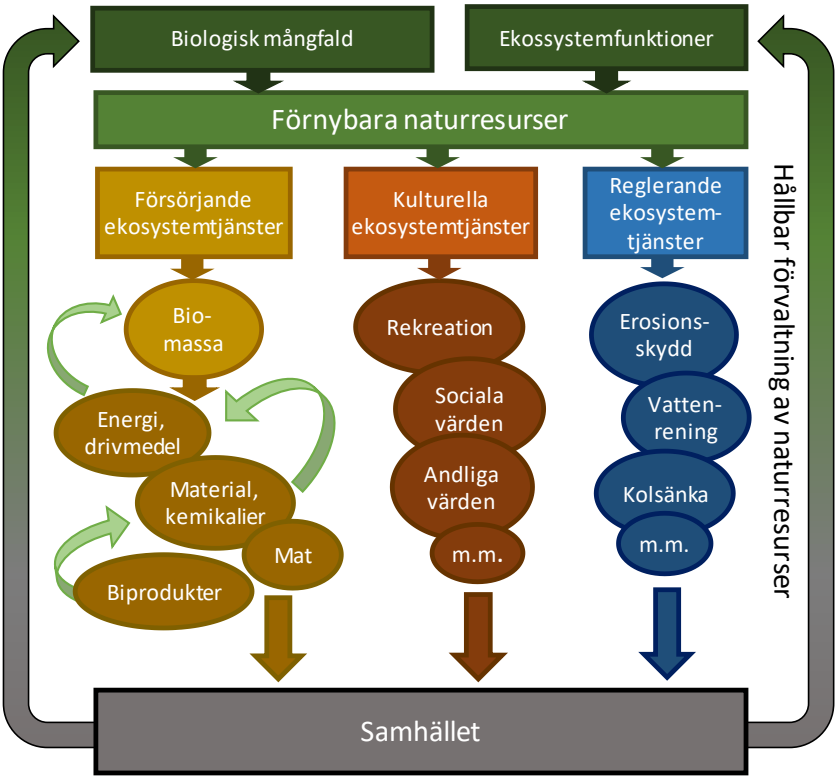
En cirkulär ekonomi handlar därmed om att använda produkter under en längre tid, reparera, uppgradera, återanvända, materialåtervinna och i sista hand energiutvinna. Att flera personer eller organisationer delar på produkter eller köper begagnat/sekundära produkter bidrar till en effektivare användning av befintliga resurser. Genom att producera och använda långlivade produkter och produkter som är designade för återanvändning och återvinning kan produktionen effektiviseras och resursuttaget minska. Genom att optimera råvarans användning (cascading) utifrån dess tekniska och ekonomiska potential kan produkternas förädlingsvärde öka. Smart design i produktionsledet för ökad möjlighet till materialåtervinning är en viktig åtgärd för ökad cirkularitet.

En *cirkulär bioekonomi* bygger därmed dels på en hållbar förvaltning, produktion och uttag av biologiska förnybara råvaror och förädling av dessa, dels på en hög grad av återanvändning, materialåtervinning och delning. Det är av stor betydelse att de båda begreppen bioekonomi och cirkulär ekonomi kopplas samman för att tillsammans skapa bättre förutsättningar för att lösa samhällsutmaningar. Cirkulariteten i en bioekonomi måste därmed även ta hänsyn till de ingående resurserna i systemet, inte enbart se förnybarheten som ett cirkulärt system. Hur de biobaserade råvarorna produceras, hållbarheten, är avgörande för att inte skapa ett för snävt system.

Det kan uppstå målkonflikter mellan bioekonomi å ena sidan och en cirkulär ekonomi och resurseffektivitet å andra sidan om inte bioråvara produceras hållbart. Systemanalyser behöver göras för att identifiera hur synergier kan skapas och målkonflikter överbryggas. I likhet med andra systemförändringar krävs ett kritiskt perspektiv då förändringar i stora system inte kan uppfylla alla mål, utan utvecklingsprioriteringar kan innebära att vissa mål påverkas negativt.

Att främja den *biobaserade cirkulära* ekonomin handlar därmed om att övergå till en större produktion av bioråvara och biobaserade produkter som samtidigt inkorporerar en hög grad av cirkularitet även i produkterna. En biobaserad ekonomi som upprätthåller den linjära ekonomins nackdelar, utan eller med liten återvinning och återanvändning är endast cirkulär till den del som avser råvaruproduktionen. En biobaserad cirkulär ekonomi fokuserar på biobaserade produkter med cirkularitet genom en hållbart producerad, förnybara råvara och verkar samtidigt för lång hållbarhet, hög grad av återanvändning och materialåtervinning av produkterna.

Figur 7.1 Illustration över cirkulär bioekonomi



En bioekonomi erkänner de värden för samhället som skapas av olika ekosystemtjänster. De cirkulära flödena bygger bl.a. på återanvändning, återbruk, återvinning och återföring av material. Råvaran ska användas resurseffektivt och värdet i resursen måste upprätthållas så länge som möjligt Produkter förväntas därför användas länge och delas för största nytta i samhället under sin livslängd.

För att åstadkomma en *växande* cirkulär bioekonomi krävs åtgärder för att den del av ekonomin som härrör från cirkulära och biobaserade flöden ökar relativt den ekonomi som består av linjära och fossila flöden. Det kan innebära en värdeökning[1] genom ökad förädling av befintliga och nya produkter och tjänster från den cirkulära bioekonomin. Det kan även innebära en ökning av andelen varor och tjänster som baseras på den cirkulära bioekonomin genom att motsvarande vara eller tjänst från den befintliga linjära ekonomin byts ut.

I Sverige, inom EU och i delar av övriga världen pågår en omställning av samhället till en fossilfri ekonomi som i ökande grad bygger

[1] Här avses värden som ingår då SCB gör beräkning av olika branschers storlek. Icke-monetära värden är därmed inte inräknade.

på biobaserade råvaror, ökad resurseffektivitet och cirkularitet. Det finns en uttalad politisk ambition på alla nivåer att utveckla och förbättra produktion och förädling, exempelvis genom ett bättre utnyttjande av industriella restflöden, nya innovativa produkter från etablerade bioråvaror och nya produktionssystem för nya bioråvaror. I Sverige är omställningen starkt driven av ambitionen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsnation[2]. Inom EU ligger EU:s mål att bli världens första klimatneutrala kontinent till grund för ambitionen.[3] Både i Sverige och inom EU har därför en rad initiativ tagits för att påskynda omställningen av samhället till en fossilfri ekonomi.

I Sverige finns sedan 2017 ett klimatpolitiskt ramverk[4] som består av en klimatlag, ett antal klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Klimatlagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ställer vissa krav på varje sittande regering. Till exempel ska regeringen varje år presentera en klimatredovisning i budgetpropositionen samt vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Klimatmålen innebär i korthet att Sverige ska uppnå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och negativa nettoutsläpp därefter.

I regeringens klimatpolitiska handlingsplan[5] presenteras en mängd åtgärder som bidrar till att nå nationella och globala klimatmål. Ett av förslagen är att regeringen tillsammans med de gröna näringarna tar fram en bioekonomistrategi som bidrar till ökad tillgång på biomassa, sysselsättning i hela landet och som skapar miljö- och klimatnytta.

Regeringen presenterade i juli 2020 en nationell strategi för cirkulär ekonomi[6] i syfte att peka ut riktningen och ambitionen för en långsiktig och hållbar omställning av samhället genom cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp.

I strategin har regeringen formulerat en vision för en cirkulär ekonomi: ”Ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material.” och ett övergripande mål: ”Omställningen till en cirkulär ekonomi ska bidra till att nå miljö-

[2] Faktablad Miljö- och energidepartementet, november 2015, *Målet är ett Fossilfritt Sverige*.
[3] Europeiska kommissionen, *En ren jord åt alla. En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi*, COM (2018) 773 final.
[4] Prop. 2016/17: 146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.
[5] Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.
[6] Regeringskansliet 2020, *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*.

och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030". Ambitionen är att skapa tydliga långsiktiga spelregler för en omställning till cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller samt giftfria och cirkulära materialkretslopp där en bredd av lösningar behöver utvecklas för att möjliggöra en cirkulär ekonomi och undanröja hinder mot utvecklingen. Fyra fokusområden har valts ut:

- Cirkulär ekonomi genom hållbar produktion och produktdesign.
- Cirkulär ekonomi genom hållbara sätt att konsumera och använda material, produkter och tjänster.
- Cirkulär ekonomi genom giftfria och cirkulära kretslopp.
- Cirkulär ekonomi som drivkraft för näringsliv och andra aktörer genom åtgärder som främjar innovation och cirkulära affärsmodeller.

Det kommer att tas fram handlingsplaner till strategin där mer detaljerade åtgärder presenteras för respektive fokusområde. Åtgärderna kan gälla styrmedel eller utredningar och uppdrag till myndigheter, ny eller reviderad lagstiftning, regelförenkling, insatser för forskning, innovation och teknikutveckling, internationellt påverkansarbete inom EU eller globalt, samt ekonomiska styrmedel.

Även i strategin för cirkulär ekonomi tas frågan om en bioekonomistrategi upp. Det framgår att utöver handlingsplanerna avser regeringen bland annat att ta fram en bioekonomistrategi tillsammans med de gröna näringarna. Bioekonomistrategi ska bidra till ökad tillgång till biomassa och sysselsättning i hela landet och skapa miljö- och klimatnytta. Den nationella bioekonomistrategin ska vara väl förankrad i vetenskaplig kunskap om bland annat ekosystemtjänsternas betydelse för samhället och främja samverkan mellan staten, universitet och högskolor och näringslivet för att underlätta de omställningar som krävs.

Ett annat exempel är att regeringen tillsatt en särskild utredare i rollen som nationell samordnare för *Fossilfritt Sverige*, en plattform för dialog och samverkan mellan företag, kommuner och andra aktörer som vill göra Sverige fossilfritt.[7] Regeringens samverkansprogram

[7] Initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05). Uppdragen redogörs för i dir. 2016:66, 2018:56 och 2020:50. Arbetet ska utvärderas och redovisas senast den 31 maj 2022. Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 31 december 2024.

samlar näringsliv, akademi, civila samhället och offentliga aktörer för att hitta innovativa lösningar på de stora samhällsutmaningarna och bidra till svensk konkurrenskraft är ytterligare ett exempel på ett initiativ för en snabbare omställning.

På EU-nivå har den nytillträdda EU-kommissionen beslutat om *En europeisk grön giv* i syfte att EU ska bli världens första klimatneutrala världsdel till 2050.[8] För att uppnå detta har ett åtgärdspaket beslutats som ska bidra till att allmänheten och näringslivet i EU kan dra nytta av en hållbar grön omställning. Initiativet omfattar en färdplan och åtgärder på många områden, till exempel stora utsläppsminskningar, investeringar i spetsforskning och innovation och bevarande av den biologiska mångfalden inom EU. En del av den gröna given är en ny handlingsplan för cirkulär ekonomi som presenterades i mars 2020.[9] EU-kommissionen presenterade även i mars 2020 ett förslag till detaljerad klimatlag i samma syfte, att EU ska bli klimatneutralt till 2050.[10] Efter 2050 ska upptagen genom naturliga kolsänkor och andra sänkor vara större än utsläppen inom EU.

Utan en växande bioekonomi som också är cirkulär, kommer ambitionen om ett fossilfritt samhälle inte kunna nås inom överskådlig tid.

Den cirkulära bioekonomin berör varor och tjänster från en rad naturresurser, till exempel från hav och sjöar, från jordbruket och från skogen. Den avgränsning som Skogsutredningen 2019 har gjort innebär att belysa och diskutera den del av den cirkulära biobaserade ekonomin som omfattar produktion och förädling av varor och tjänster inom näringar med bas i skogen[11].

Den följande redogörelsen omfattar de värdeskapande och de flöden från produktion av skoglig biomassa i form av virke, energisortiment, produkter eller tjänster som denna biomassa ger upphov till. Redogörelsen kommer därmed omfatta värdeskapande och flöden från skogsbruk såväl som från andra näringar som har skogen som bas för sin verksamhet, till exempel natur- och kulturturism, svamp- och bärplockning, rennäring, jakt och fiske.

Behovet av att ställa om samhället för att uppnå klimatneutralitet är som nämnts ovan, den i dag tydligaste och starkaste drivkraften för

[8] Europeiska kommissionen, *Den europeiska gröna given*, COM (2019) 640 final.
[9] Europeiska kommissionen *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin. För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*, COM (2020) 98 final.
[10] Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999*, COM/2020/80 final (Europeisk klimatlag).
[11] Värdet av icke-monetära varor och tjänster ingår därmed inte.

en växande cirkulär bioekonomi. Vid sidan av detta finns dock andra skäl för en växande cirkulär bioekonomi. Till exempel finns det inom flera politikområden som näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och landsbygdspolitik en önskan om att skapa arbetstillfällen och affärsmöjligheter även utanför storstäderna. Dessutom finns ett säkerhetspolitiskt perspektiv som handlar om en strävan efter ökad grad av självförsörjning genom att minska importberoendet av till exempel livsmedel och drivmedel.

7.2.1 Utmaningar och hinder för hållbar omställning till en cirkulär bioekonomi

De flesta bejakar ambitionen och målet med omställningen till ett fossilfritt, biobaserat och cirkulärt samhälle, men det finns ändå ett antal utmaningar, uppfattningar och krafter som påverkar och i viss mån hindrar vägen dit.

Variation av definitioner och strategier

En utmaning är det faktum att det finns en mängd varianter och perspektiv på omställningen och hur den ska genomföras. Det blir tydligt bland annat genom floran av strategier och definitioner både vad avser bioekonomi och cirkulär ekonomi. Sådana är framtagna på olika administrativa nivåer i många länder och har i många fall olika mål och fokus. Alla dessa strategier, definitioner och flexibla begrepp kan genom sin brokighet och spretighet sannolikt försvåra eller åtminstone förvirra det praktiska arbetet i omställningen. Detta eftersom det samarbete mellan aktörer som krävs för att genomföra strategierna riskerar att kompliceras av otydligheter i vad som avses och i vilken riktning man vill gå.

Konsumtionsmönster

En utmaning för en växande cirkulär bioekonomi är den mer generella kritiken mot ohållbara konsumtionsmönster globalt. För att en hållbar utveckling ska vara möjlig behöver den totala konsumtionen bli mer hållbar och i många fall minska. Minskad konsumtion, om-

fördelning av resurser och lokal utveckling anses svårt att förena med en ökad tillväxt. Utmaningen ligger således i att den cirkulära bioekonomin kan och bör växa, utan att detta har direkt koppling till huruvida den totala ekonomin gör det eller inte.

För att en cirkulär bioekonomi ska bidra till hållbar utveckling krävs också att substitutionen av fossila råvaror till biobaserade, är reell, det vill säga att det sker en verklig substitution genom att produktion och användning av hållbart biobaserade produkter sker *i stället* för produktion och användning av icke hållbara fossilbaserade produkter. Många menar därför att en förutsättning för att den cirkulära ekonomin på ett effektivt sätt ska bidra till hållbar utveckling är förändringar i stora delar av produktions- och konsumtionsledet.

Konkurrenskraft

Ett hinder för en växande cirkulär bioekonomi kan vara frågan om de svenska biobaserade näringarnas konkurrenskraft. Biobaserade produkter handlas på en världsmarknad och biomassa och biobaserade produkter produceras i många länder. En växande svensk bioekonomi är därför beroende av hur konkurrenskraftig till exempel svenska biobaserade drivmedel är jämfört med andra fossilfria alternativ i övriga världen.

En annan viktig fråga som relaterar till konkurrenskraft är de fortsatt stora globala subventionerna av framför allt fossil energi, som gör det svårare för de biobaserade alternativen att konkurrera. Enligt Internationella valutafonden, IMF utgjorde dessa subventioner 6,5 procent av världens BNP 2017. Kina står för de största subventionerna, följt av USA och Ryssland. Även inom EU, inklusive Sverige, subventionerades fossil energianvändning med 289 miljarder dollar 2017, trots ambitiösa planer på en omställning av samhället.[12]

En annan faktor som kan snedvrida konkurrensen mellan biobaserade näringar och fossilbaserade är de skillnader i hållbarhetskrav som ställs på råvaruproduktionen. Att ställa höga krav på hållbar produktion av råvara inom skogsbruk, jordbruk och vattenbruk är rimligt och relevant. Men motsvarande krav måste ställas på utvin-

[12] IMF, *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*, Working Paper WP/19/89.

ning av fossila råvaror för att inte riskera att snedvrida konkurrensen till nackdel för biobaserade näringar.

Kompetensförsörjning är en annan utmaning som kopplar till konkurrenskraft. Det finns i dag ett stort rekryteringsbehov inom hela skogsnäringens värdekedja, inom såväl skogsbruket, industrin som transportsektorn som inte förväntas kunna mötas av utbudet av arbetskraft med rätt kompentens.

Rättvis och socialt jämlik omställning

Ytterligare en utmaning för en övergång till en cirkulär bioekonomi och ett fossilfritt samhälle är vår förmåga att genomföra omställningen så att den även är socialt hållbar. Både i Sverige och andra delar av Europa finns en oro för ökade kostnader och ett ökat skattetryck på bland annat fossila bränslen samtidigt som alternativen är kostsamma och dåligt utbyggda, särskilt på landsbygden. Exempel på detta är *Bensinupproret 2.0* i Sverige och *Gula västarna* i Frankrike. Dessa rörelser är sannolikt inte i första hand tecken på ointresse, bristande oro för klimatförändringar eller ifrågasättande av samhällets behov av omställning. Det är förmodligen snarare uttryck för en oro för att bördan av omställningen kommer fördelas orättvist och ojämlikt. Att säkerställa att omställningen sker utan att skapa sociala orättvisor och utan att delar av samhället ställs utanför kan vara avgörande för att det ska lyckas.

Hållbart uttag av biomassa

Osäkerheter när det gäller möjligheten att öka uttaget av skoglig biomassa på ett hållbart sätt är en ytterligare utmaning. En viktig del i detta sammanhang är att uttaget inte får ske så att det stående virkesförrådet minskar över tid och därmed äventyrar kommande generationers möjligheter att nyttja skogsråvaran.

För att öka uttaget av råvara måste därför skogens tillväxt öka. Att öka skogens tillväxt utan negativ påverkan på andra ekosystemtjänster eller värden som biologisk mångfald och sociala värden är en utmaning och kräver en klok avvägning mellan olika värden och nyttor i skogen. För att en cirkulär och biobaserad ekonomi ska vara långsiktigt hållbar krävs att produktionen av de biologiskt förnybara

råvarorna är hållbar i vid mening. Med hållbar produktion av råvaror avses att till exempel skogsbruk, jordbruk och vattenbruk klarar av att bevara biologisk mångfald, produktionsförmåga och andra ekosystemtjänster när råvaran för vidareförädling produceras. Specifikt för skogsbruk har det inom Forest Europe[13] tagits fram en definition av hållbart skogsbruk som Sverige ställer sig bakom;

> Det hållbara skogsbruket handlar om förvaltning och nyttjande av skog och skogsmark på ett sådant sätt och i en sådan takt som upprätthåller dess biologiska mångfald, produktivitet, föryngringskapacitet, vitalitet och dess förmåga att nu och i framtiden fylla relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå, och som inte skadar andra ekosystem.

Inom CBD definieras ett hållbart nyttjande som;

> Nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls.

Dessa båda definitioner förefaller förenliga med varandra.

I rapporten ”Bioenergi på rätt sätt”[14], framtagen 2017 av Energimyndigheten, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Jordbruksverket beskrivs vad som krävs för att produktion och konsumtion av biomassa för energi eller andra ändamål ska bli hållbar;

> För att produktion och konsumtion av biomassa för energi eller andra ändamål ska vara hållbar får den inte orsaka avskogning eller på annat sätt minska kolförråden i ett landskapsperspektiv. Hållbar bioenergi får inte heller minska den biologiska mångfalden, minska markens långsiktiga produktionsförmåga, försämra kvaliteten hos mark eller vatten eller orsaka skadliga utsläpp av föroreningar. Hållbar bioenergi måste redan i ett medellångt tidsperspektiv orsaka lägre utsläpp av växthusgaser än fossilbaserade system och på längre sikt orsaka klart lägre utsläpp. Arbetsvillkoren ska vara goda och lokalbefolkningen ska inte påverkas negativt av produktionen. En ökad produktion av hållbar bioenergi kan under vissa förutsättningar vara positiv för biologisk mångfald (till exempel energiskog), vattenkvalitet och sociala värden och är i de flesta fall positiv för landsbygdens ekonomi och utveckling.

[13] Forest Europe, tidigare känt som Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE), Helsingforsresolutionen, H1 1993.
[14] Rapport av Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket, *Bioenergi på rätt sätt – om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder*, Skogsstyrelsens rapport 2017/10.

Samtidigt är det naturligtvis avgörande att motsvarande krav på hållbarhet och cirkularitet ställs för andra, icke-förnybara råvaror och produkter för att konkurrensneutralitet ska uppnås. Det är rimligt att ställa samma höga krav på reell och långsiktig hållbarhet för all produktion, oavsett om råvaran är fossil eller förnybar, vilket i dagsläget sällan är fallet.

Hållbarhetsaspekten innebär att konkurrerande anspråk på samma naturresurs måste hanteras och att till exempel bevarande av biologisk mångfald ibland ges företräde framför annan markanvändning. Det innebär också att politiska målsättningar om ett fossilfritt välfärdssamhälle och en växande cirkulär bioekonomi medför behov av ett ökat uttag av biomassa från skogen, vilket tillsammans med andra samhällsmål om avsättningar för naturvård kan vara svåra att kombinera och kräver politiska avvägningar.

Helhetssyn

Svaret på hur dessa, och andra, utmaningar och hinder ska hanteras är inte entydiga utan beror på värderingar och vilka systemavgränsningar och tidsperspektiv man antar. Det har också betydelse om man ser till helheten, till exempel genom Agenda 2030 med de 17 globala målen, för hållbar utveckling, eller om man väljer att fokusera på ett färre antal mål och delmål. De globala målen är integrerade och odelbara och formulerade för att balansera de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

7.2.2 Möjligheter och förutsättningar för en hållbar omställning genom en växande cirkulär bioekonomi

Regeringen har tagit fram en vision för det nationella skogsprogrammet; ”Skogen, det gröna guldet, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utveckling av en växande bioekonomi”. Vidare slår regeringen fast i skogsprogrammet att Sverige behöver skog och skogsbruk i omställningen till ett hållbart och fossilfritt samhälle.

Grunden för detta är att Sverige är en skogsnation där skogsindustrin är en av våra basnäringar och där vi under lång tid investerat i ett hållbart brukande av skogen och i effektiva produktionsprocesser

i industrin. Det har gynnat vårt ekonomiska välstånd, utvecklat vårt näringsliv, skapat exportinkomster och förbättrat förutsättningarna för att kunna arbeta i hela landet. Sveriges ekonomi är därmed redan i dag till en del en bioekonomi. Regeringens uttalade ambition, bland annat inom det nationella skogsprogrammet och den klimatpolitiska handlingsplanen, är att den cirkulära och biobaserade delen av ekonomin ska växa, vilket ställer krav på ökad tillgång på bioråvara, ökat värdeskapande vid förädling av råvaran samt ökad cirkularitet av produkter och material.

Bioekonomins klimatnytta

En möjlighet för en växande cirkulär bioekonomi handlar om att bioekonomin och skogen kan bidra med klimatnytta. Skogen bidrar till klimatarbetet på två sätt. När skogen växer tar den upp koldioxid som finns i atmosfären och lagrar in den i biomassan. På så sätt kan skogen kompensera för koldioxidutsläpp från andra samhällssektorer och därmed begränsa ökningen av koldioxid till atmosfären. Skogens tillväxt kan också skördas och omvandlas till förnybara skogsprodukter som kan ersätta fossilbaserade produkter. På så sätt minskas fossilberoendet och tillförseln av ny koldioxid som tidigare inte funnits i det atmosfäriska kretsloppet begränsas. I Sverige har skogen länge bidragit till klimatarbetet genom att både lagra in kol i sitt växande virkesförråd och genom att begränsa beroendet av fossila resurser och betong. Det som kan ses som en utmaning är att inse att det finns en viss inbyggd konflikt mellan att minska fossilberoendet genom ökad råvaruproduktion i skogen och att bibehålla, och kanske öka, nuvarande kolsänkan i skogen genom att minska avverkningsutrymmet i framtiden.

Givet en situation med oförändrad tillväxt kommer en minskad avverkning resultera i ökad kolsänka i skogen men ett ökat fossilberoende genom minskade möjligheter till substitution. En ökad avverkning å andra sidan resulterar i en minskad kolsänka i skogen, men ökade möjligheter till substitution. Genom att verka för en ökad tillväxt i skogen kan skogens bidrag till klimatarbetet öka oavsett om målet är att öka kolsänkan eller minska fossilberoendet. Hur stor skogens klimatnytta blir avgörs därmed av hur mycket skogen växer och hur den del av skogstillväxten som skördas används för konsum-

tion. Beräkning av klimateffekterna av båda dessa delar är beroende av systemavgränsning och tidsperspektiv och båda delar behöver ges tillräckligt utrymme. Klimatnyttan innebär att det behövs en hög produktion av biomassa genom ett aktivt skogsbruk där skogen tar upp stora mängder koldioxid och där råvaran kan användas till fossilfria produkter, och en växande skog som får stå kvar och fortsätta att lagra koldioxid.[15]

Biobaserade produkter

Att skogen och skogsnäringen är en viktig del i bioekonomin i dag och därmed för möjligheten för bioekonomin att växa, framhålls ofta. De traditionella produkterna som sågade trävaror, kartong och papper kommer sannolikt även fortsättningsvis vara viktiga för skogsnäringen och bioekonomin, även om den inbördes produktmixen kommer att variera.

En stor möjlighet för den växande cirkulära bioekonomin är dock den produktutveckling som pågår i strävan att ersätta icke-förnybart med förnybart. Till exempel pågår omfattande produktutveckling och innovationsarbete inom industriellt trähusbyggande, smarta förpackningar, flaskor för kolsyrad dryck, batterier, textilier, kemikalier och drivmedel och många andra områden där råvaran traditionellt ofta är fossilbaserad eller av andra skäl orsakar utsläpp av växthusgaser, men kan bytas ut mot förnybar.

Det finns dessutom potential att använda den koldioxid som förbränning ger upphov till, som råvara (så kallad CCU, Carbon Capture and Utilisation). Koldioxiden i luften eller i rökgaser kan till exempel användas för att härda betong, producera fyllmedlet till kopieringspapper eller genom att förvätskas till kolsyra som används inom livsmedelsindustrin och som köldmedium. I dagsläget är efterfrågan på koldioxid mycket liten i förhållande till utsläppen av koldioxid. CCU innebär även i normalfallet att den avskilda koldioxiden återgår till atmosfären efter en tid. Hur lång den temporära lagringen är beror på produktens livslängd eller beständighet.[16]

Det finns möjligheter till både energieffektivisering och effektivisering i råvaruanvändning för nya och traditionella produkter. Effek-

[15] Se även den Klimatpolitiska vägvalsutredningens betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid*, SOU 2020:4.
[16] SOU 2020:4.

tivisering skapar ytterligare utrymme för produktion av biobaserade produkter utan att råvaruefterfrågan med nödvändighet ökar i samma omfattning.

Det är svårt att förutspå skogsindustrins framtida produktmix, inte minst globalt, när till exempel behovet av energived, tidningspapper och kopieringspapper minskar. Den typen av förändringar kan skapa utrymme för nya produkter utan ökad råvaruefterfrågan samtidigt som det är ett incitament för industrin att utveckla nya substituerande produkter.

Affärsmodeller

En cirkulär och biobaserad ekonomi kan komma att efterfråga nya finansierings- och affärsmodeller genom att nya aktörer kommer in på marknaden. Det är inte med automatik som den traditionella skogsindustrin kommer att tillverka de nya produkterna och materialen. För att nå framgång i en växande bioekonomi behöver industrisektorerna mötas över sektorsgränserna och vara öppna för och bygga nya affärsmodeller. Det kan till exempel gälla utveckling av affärsmodeller och incitament för skogsägarna att öka skogens tillväxt och aktivt delta i klimatarbetet på ett sätt som synliggör och värdesätter skogens klimatnytta. Detta kan också gälla utveckling av affärsmodeller som kan utveckla den cirkulära delen av bioekonomin och andra delar av bioekonomin, som inte har direkt koppling till råvaruanvändning utan återfinns i senare delar av värdekedjan genom användning av rest- och biprodukter, återvinning eller återanvändning till exempel.

Digitalisering

Digitaliseringens möjligheter för en växande cirkulär bioekonomi är stora. Inom skogsbruket används redan i dag till exempel artificiell intelligens för att identifiera skogsskador. Drönare kan bidra till effektivare inventeringar och laserskanning kan ge tillgång till digital information om skogen och landskapet. Dessa tekniska framsteg ger möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjningar i skogsbruket. Kvalitetssäker och digitaliserad information om skogstillstånd och naturvärden underlättar även beslutsfattandet i skogsbruket.

Inom den biobaserade industrin finns tillgång till stora mängder data från till exempel skogstaxering, virkessortering, processtyrning och kvalitetskontroller. Genom utvecklade system för hantering av denna information inom hela värdekedjan ökar möjligheten till spårbarhet i materialvärdekedjan. En sådan utveckling kan ge effektivitetsvinster inom logistik, processer, kvalitetskontroll och affärssystem vilket ger ökad konkurrenskraft och därmed gynnar en omställning till bioekonomin.

Det är även möjligt att genom sensorer och märkning av material förbättra resurseffektivitet genom att underlätta återanvändning och återvinning. Tillsammans med bättre material- och produktdesign går det då att hålla isär olika fraktioner i materialkretsloppen. Detta medför ökad möjlighet dels att cirkulera en större andel av materialvolymen, dels att säkra att de värden som materialen förädlats med i så hög grad som möjligt kan hållas intakta.

Digitalisering är ett område som sannolikt kommer att utvecklas ytterligare i snabb takt. Flera stora forskningsprojekt och program inom digitalisering med koppling till skogsbruk och skogsindustri pågår.

Sysselsättning

Det finns sannolikt goda möjligheter att skapa fler och nya jobb inom en cirkulär bioekonomi. Skogsnäringen ger i dag direkt arbete till cirka 70 000 personer i Sverige. I flera län svarar skogsindustrin för 20 procent eller mer av industrisysselsättningen. Arbetstillfällena finns i huvudsak utanför storstadsregionerna.

Under åren 2017–2019 investerade skogsindustrin närmare 45 miljarder kronor i ökad och ny produktionskapacitet inom trävaror, massa och papper. För 2020 är prognosen för investeringar inom skogsindustrin 9,5 miljarder kronor. Detta signalerar fortsatt hög efterfrågan på skogsnäringens produkter nationellt och globalt samt fortsatt stort behov av personal med hög kompetens. Detta gäller i än högre utsträckning i de fall förädlingsgraden inom industrin ökar.

Ökad effektivisering inom industrin medför dock att dessa investeringar inte med automatik leder till ett ökat antal sysselsatta. Även från andra verksamheter med skogen som bas skapas syssel-

sättning och inkomster. Naturturism är ett exempel på en växande näring med potential för ökat företagande och sysselsättning.

Samverkan och dialog

Det nationella skogsprogrammet har bland annat syftat till att bidra till en ökad samsyn i frågor om skogsbruk och biologisk mångfald. Det har genomförts ambitiösa och djupgående dialogprocesser med i huvudsak gott resultat, även om man inte nått ända fram i alla delar. Det finns fortsatt en brist på samsyn när det gäller vissa skogsproduktionsaspekter och vad som kännetecknar ett hållbart skogsbruk, som behövs för en växande bioekonomi. Å ena sidan en önskan och vision om skogens och skogsnäringens möjligheter att bidra till omställningen och utvecklingen till ett fossilfritt och hållbart samhälle. Å andra sidan en farhåga att mål om biologisk mångfald och övriga ekosystemtjänster inte kan nås. Diskussionen och debatten är bitvis polariserad och inte alltid lösningsinriktad. En fortsatt och utvecklad dialogprocess för dessa frågor skapar ytterligare möjligheter för en växande cirkulär bioekonomi. Det nationella skogsprogrammet kan utvecklas för att ytterligare främja en växande skogsnäring och skogsbruk för hållbar utveckling. Utredningen återkommer till denna fråga senare i betänkandet.

7.3 Svensk skogsnäring

Skogsnäringen delas normalt upp i skogsbruk och skogsindustri. Skogsbruk är den verksamhet som bedrivs i skogen, till exempel skogsvård, avverkning och terrängtransport och transport av råvaror till industri. Skogsindustri är vidareförädling av råvarorna till olika produkter eller energi.

7.3.1 Tillväxt och avverkning

Den årliga tillväxten på produktiv skogsmark i Sverige beräknas år 2015–2019 till drygt 115 miljoner skogskubikmeter (m^3sk) utanför formellt skyddade områden enligt 2018 års gränser.[17]

En betydande andel av tillväxten i landets skogar sker i medelålders skog. Där har tillväxten ännu inte kulminerat, vilket innebär att det är bättre att skogen får växa ytterligare ett antal år än att den avverkas och ersätts med ny skog. Om hela den årliga tillväxten skulle avverkas måste skogsbruket successivt behöva sänka avverkningsåldrarna och börja avverka skog som, om den fått stå kvar, skulle haft en fortsatt hög tillväxt.

Om välväxande medelålders skog avverkas sjunker tillväxten i landets skogar på sikt och framtida möjlig avverkningsnivå skulle behöva sänkas. Den beräknade årliga nettotillväxten på skogsmark, som är tillgänglig för avverkning, är cirka 91 miljoner m^3sk för perioden 2010–2019.[18]

Vid beräkning av tillväxt och mängden skog på en viss areal, anges volymen vanligtvis i m^3sk, och vid beräkning av avverkad volym används måttet fast kubikmeter under bark, m^3fub. En m^3fub motsvarar cirka 1,2 m^3sk.[19]

Den totala bruttoavverkningen uppgick 2018 till 91,2 miljoner m^3sk. Bruttoavverkningen 2019 uppskattas preliminärt till 94,1 miljoner m^3sk vilket innebär en ökning med drygt tre procent. Bruttoavverkningen 2020 prognostiseras till 91 miljoner m^3sk. Avverkningen har, med årliga variationer, ökat stadigt sedan början av 1950-talet då

[17] SLU, *Skogsdata 2020* s. 135.
[18] Skogsstyrelsen, *Skogliga Konsekvensanalyser 2015*, rapport 10-2015.
[19] Skogskubikmeter innebär hela stammens volym, från stubben (fällskäret) och uppåt, inklusive topp och bark. Används för att beräkna mängden skog på en viss areal, till exempel vid inventering och taxering. Fast kubikmeter under bark innebär hela stammens volym, från stubben (fällskäret) och uppåt, men utan topp och bark.

den låg på mellan 40–60 miljoner m^3sk årligen. Under de senaste fem åren har den årliga bruttoavverkningen legat inom intervallet 90–94 miljoner m^3sk

Nettoavverkningen under 2018 var 73 miljoner m^3fub. 2019 beräknas nettoavverkningen preliminärt till 75 miljoner m^3fub, varav omkring 49 procent barrsågtimmer, 43 procent massaved, 7 procent brännved samt någon procent övrigt virke. Jämfört med 2018 ökade avverkningen av sågtimmer av barrträd med omkring 926 000 m^3fub och avverkningen av massaved med 1 432 000 m^3fub.

Under 2019 var importen av rundvirke preliminärt 7,7 miljoner m^3 vilket är omkring 0,6 miljoner m^3 mindre än året innan. Exporten var preliminärt 0,8 miljoner m^3 vilket är ungefär 0,1 miljoner m^3 större än under 2018.[20]

7.3.2 Användning av skoglig biomassa i skogsindustrin

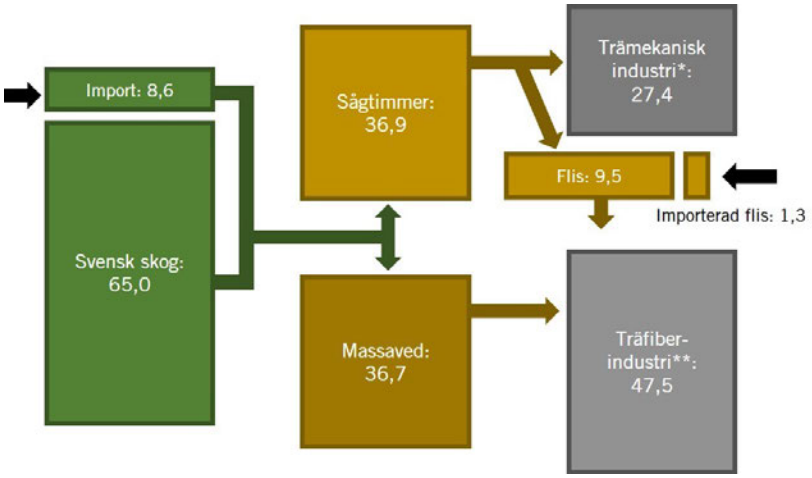
Av den avverkade volymen på 73 miljoner m^3fub 2018 använde skogsindustrin 65 miljoner m^3fub och därtill 8,6 miljoner m^3fub importerad råvara.[21]

Hälften av råvaran som skogsindustrin använder går till sågverken, den andra hälften går till massa- och pappersbruken. Vid sågverken blir ungefär hälften av råvaran sågade produkter och hälften blir biprodukter i form av flis och spån som levereras vidare som råvara till skivindustri, massa- och pappersindustrin samt till energisektorn.

[20] Skogsstyrelsen, statistiskt meddelande JO0312 SM 2001, *Bruttoavverkning 2018 och preliminär statistik för 2019*.
[21] Biometria, *Skogsindustrins virkesförbrukning samt produktion av skogsprodukter 2014–2018*.

Figur 7.2 Skogsindustrins virkesflöden, 2018

Miljoner m³fub



Källa: Biometria.
* Främst sågverk samt en mindre andel skivindustri (plywood, fanér etc.).
** Främst massaindustri men även en mindre andel skivindustri (spån- och andra träfiberskivor).

7.3.3 Skogsnäringens råvaruflöden

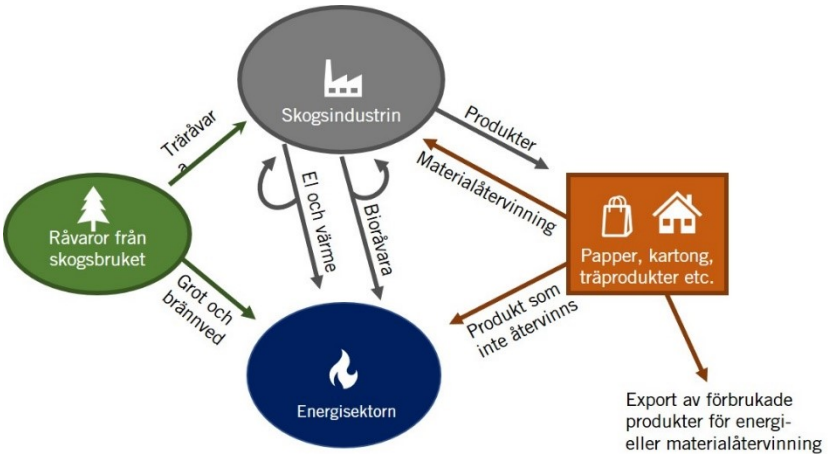
Skogsindustrins råvaruflöden och värdekedjor är komplexa system som involverar en mängd olika aktörer. Råvaran från skogsbruket transporteras till skogsindustrins anläggningar där den förädlas till olika produkter. Sågtimmer går till sågverken som producerar plank och bräder av den runda stocken. Ungefär hälften av volymen sågtimmer blir biprodukter i form av exempelvis bark, flis och spån. Dessa biprodukter används som råvara i andra verksamheter som nämnts ovan.

Massaveden går till massabruken för produktion av massa och papper. Men även flis från sågverken används som råvara i massabruken, medan bark och spån blir bioenergi. I de kemiska massabruken processas skogsråvaran och delas upp så att cellulosan går till massatillverkning och resterande delar från trädet blir till energi för de egna processerna.

Både el och värme samt oförädlad bioenergi i form av till exempel bark, spån och flis produceras och levereras också till övriga samhället. Lite förenklat kan man säga att 25 procent av trädet blir sågade trävaror, 25 procent blir olika typer av pappersprodukter och

50 procent blir bioenergi. Bioenergi kan också komma direkt från skogen och omfattar då främst grot, det vill säga grenar och toppar som samlas ihop och används för produktion av värme och el.

Figur 7.3 Flödet av biomassa och bioenergi inom skogsnäringen



Källa: Skogsindustrierna.

Det sortiment som i dag ger högst ersättning per m^3till markägaren är sågtimmer. Mycket av skogsvård och skogsskötsel sker därför i syfte att producera så stor andel sågtimmer som möjligt. Under en omloppstid genomförs i normalfallet 1–3 gallringar, där merparten av det avverkade virket är massaved som går till massabrukens processer. De kvarvarande träden i skogen ges utrymme att växa till större dimensioner lämpliga för sågverk.

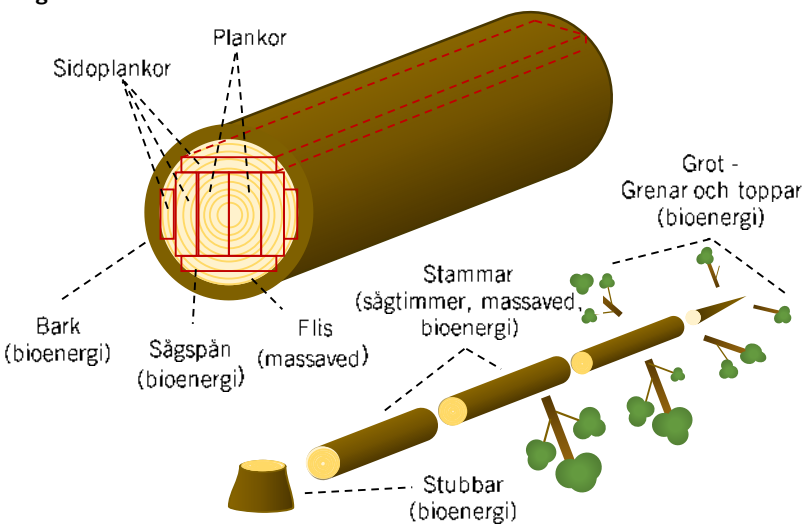
Enkelt uttryckt är det produktion av sågade trävaror som driver produktionen av massaved och energisortiment. Utan efterfrågan på sågade trävaror blir det med dagens värdekedjor och prisbild, svårare att få lönsamhet i skogsbruket och därmed möjlighet till leveranser av råvara till massabruken, energisortiment och sidoströmmar i industriprocesserna för produktion av kemikalier och drivmedel med mera.

Den ökade tillväxten och avverkningen som skett sedan början av 1900-talet har använts för en ökad produktion inom skogsindustrin. Parallellt med den växande industriproduktionen har industrin kunnat förse samhället och värmesektorn med råvara till energi- eller värmeproduktion. Råvaran levereras i form av grenar och toppar,

bark eller pellets. Rest- och spillvärme från skogsindustrins processer går i många kommuner in till det kommunala fjärrvärmenätet. Det är ett effektivt sätt att använda de restströmmar som industrin inte själva är i behov av.

Effektiv användning av råvaran är en viktig del i det löpande arbetet inom industrin för effektivisering och ökad produktion. Alla delar av de avverkade träden som tas ut ur skogen används i någon tillverkningsprocess. Stubbar och en del av grenar och toppar tas dock inte ut från skogen i dagsläget av ekonomiska, tekniska eller biologiska skäl.

Figur 7.4 Hela trädet används



Källa: Skogsindustrierna.

7.3.4 Skogsnäringens cirkulära flöden

En viktig komponent i en cirkulär ekonomi är materialåtervinning. Materialåtervinning regleras genom avfallsförordningen, förordningen om producentansvar för förpackningar och förordningen om producentansvar för returpapper. Avfallsförordningen reglerar att hushåll och företag ska lämna förpackningar och tidningar till återvinning och producentansvaret innebär att producenterna, ansvarar för att samla in och ta hand om uttjänta produkter. Syftet med producentansvaret är att det ska motivera producenter att ta fram resurssnåla produkter som är lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga

ämnen. Insamling och återvinning av kontorspapper är inte reglerat, men sker i stor omfattning på frivillig väg. För den biobaserade ekonomin är det främst producentansvaret för pappersförpackningar och tidningar, som åligger skogsnäringen, som är aktuella.

I Sverige återvinns 80 procent av pappersförpackningarna, 90 procent av tidningarna och 77 procent av kontorspapperet som konsumeras i Sverige. Insamlingsgraden av pappersförpackningar och tidningar är alltså hög i Sverige. Allt pappersmaterial som samlas in återvinns i svenska pappers- och massabruk. Den svenska marknaden för återvinning av returfiber räcker dock inte till för behovet. En betydande import av returfiber sker också. Den returfiber som används i Sverige används till tidningspapper (23 procents inblandning), mjukpapper (60 procents inblandning), wellpapp (23 procents inblandning), och vissa typer av kartong (5 procents inblandning). En träfiber kan återvinnas upp till 7 gånger innan den är utsliten, vilket gör att det behövs både färskfiber och returfiber i produkterna.

Inblandningsgraden av returfiber i pappersprodukter i Sverige är relativt låg jämfört med många andra länder inom EU. Det beror till stor del på att Sverige tillverkar stora mängder massa, papper och kartong där merparten av produkterna exporteras. Därmed blir det de länder som köper de svenska produkterna som återanvänder de svenska materialet till nya material och produkter. Det innebär att mycket av de returfibrer som används i massabruk på kontinenten har sitt ursprung i en färskfiber från en nordisk skog.

Även träemballage är en del av den cirkulära ekonomin. Där handlar det i stor utsträckning om återanvändning i flera led innan materialet energiutvinns. Träemballage, som pallkragar och godspallar, är exempel på produkter som återanvänds inom logistik och transport.

7.3.5 Skogsindustrins produkter

Sågade trävaror

Drygt hälften av virket från avverkningarna i Sverige går till sågverken för att bearbetas till långlivade förädlade produkter som konstruktionsvirke för hus och broar eller snickerivirke för möbler inredning och golv. Utbytet från sågverken är i genomsnitt 47 procent, vilket innebär att av den råvara som levereras till sågverken blir cirka hälften sågade trävaror. Resten, i form av flis, bark och spån används dels

som energi i de interna processerna, dels som råvara till andra processer inom till exempel massaindustrin, industri för tillverkning av spånskivor, träfiberskivor, mm och inom energisektorn.

År 2019 producerades cirka 18,6 miljoner m^3 sågade trävaror i Sverige. Av detta förbrukades cirka 5,6 miljoner m^3 inom landet och den resterande delen, cirka två tredjedelar, exporterades till andra länder inom och utanför Europa.[22]

Massa och massaprodukter

Massa är råvaran till papper, kartong och vissa typer av textil. I Sverige tillverkas tre olika typer av massa; mekanisk massa, kemisk massa och dissolvingmassa. Dessutom används returfiber i många produkter.

Mekanisk massa tillverkas framför allt av gran och används bland annat till tidningspapper, journalpapper, vissa typer av kartong som till exempel vätskekartong, och hygienpapper. Framställningen sker genom att veden sönderdelas och de frilagda fibrerna bearbetas mekaniskt. Detta är en mycket energikrävande process och används i minskande omfattning.

Kemisk massa framställs genom att veden flisas och därefter kokas flisen med kemikalier som hjälper till att lösa upp ligninet i veden, så att fibrerna friläggs. Kemisk massa ger ett starkare papper än mekanisk massa. Exempel på kemiska massor är sulfatmassa och sulfitmassa, vilket kan användas till de flesta produkter.

Returfibermassa tillverkas av insamlat och återvunnet papper av olika kvaliteter. Returpappret sorteras och befrias från eventuellt material som inte kan ingå i returprocessen. Det kan vara lim, folie, eller plastbarriärer i vätskekartong, med mera För vissa produkter krävs det även att man först tar bort tryckfärg innan man kan göra nytt papper av det. Returfibrer används för tillverkning av tidningspapper, mjukpapper och vissa typer av kartong, oftast i kombination med färskfibermassa.

Av den totala råvaruanvändningen vid papperstillverkning i Sverige är 50 procent kemisk massa, 29 procent mekanisk massa, 12 procent fyllnads- och bestrykningsmedel och 9 procent returpappersmassa.

[22] Uppgift från Skogsindustrierna.

Textilmassa av cellulosa, eller dissolvingmassa som det också kallas, är ett nygammalt teknikområde som kan användas för tillverkning av tygerna viskos och lyocell. Textilmassa är en delmängd av den kemiska massan som beskrivs ovan och kan vara både sulfatmassa och sulfitmassa.

År 2019 producerades 12,1 miljoner ton massa i Sverige. Cirka 60 procent av den totala massaproduktionen används internt, för brukens egen produktion av papper och kartong. Resterande 40 procent, kallad marknadsmassa, säljs på den öppna marknaden. Den svenska pappersproduktion uppgick 2019 till 9,6 miljoner ton. Av detta var cirka 3,2 miljoner ton grafiskt papper och 5,9 miljoner ton var förpackningsmaterial. Resterande del var mjukpapper och övrigt papper. Exporten av pappersprodukter var 8,8 miljoner ton, eller 92 procent av produktionen.[23]

Bioenergi

Bioenergi utgör ungefär 38 procent av Sveriges totala energianvändning och är den största förnybara energikällan i Sverige sett till slutlig energianvändning.[24] Av den förnybara energin som användes i Sverige 2018 är 63 procent, 141 TWh, bioenergi. Övriga förnybara energikällor är vattenkraft, vindkraft, solkraft och värmepumpar. Biobränslen som används för tillverkning av bioenergi, är ett samlingsnamn för en rad olika bränslekategorier, där bland annat trädbränslen, biprodukter från skogsindustri, flytande biodrivmedel, biogas och hushållsavfall ingår. Det går inte att entydigt läsa ut vilka av kategorierna som har skogligt ursprung ur tillgänglig statistik. Om kategorierna *Förädlade trädbränslen*, *Oförädlade trädbränslen* och *Avlutar*[25] räknas till bränslekategorier med skogligt ursprung omfattar dessa cirka 105 TWh, eller 75 procent av biobränsleanvändningen under 2018. För de oförädlade trädbränslena med svenskt ursprung kommer cirka 40 procent från grot (grenar och toppar), 25 procent

[23] Uppgifter från Skogsindustrierna.
[24] Energimyndigheten, *Bioenergi*, www.energimyndigheten.se/fornybart/bioenergi/.
[25] Med avlutar avses biprodukt som bildas vid tillverkning av pappersmassa. Avlutarna innehåller dels organiska föreningar som energiåtervinns och ingår i statistiken för bioenergi. Avlutar innehåller även kemikalier som separeras och återanvänds vid industrin. Nya tekniker för förgasning av avlutar gör att denna biprodukt kan användas för att framställa drivmedel.

från stamveds- och träddelsflis, cirka 35 procent är brännved och mindre än 0,5 procent kommer från stubbar.[26]

Bioenergi används främst för värmeproduktion i allt från enskilda pannor till storskalig produktion av fjärrvärme, för elproduktion i kraftvärmeanläggningar och för industrins processbehov. Den bioenergi som används i Sverige kommer från skogsbruk, skogsindustrin och jordbruket. Skogsindustrin är den största leverantören.[27] När råvaran används för att producera massa, papper och träprodukter produceras samtidigt bioenergi av delar av restprodukter i industriprocesserna. Restprodukter från skogsbruket används som bränsle i kraftvärmeverk för att generera biobaserad el och värme. Skogsindustrin utnyttjar de restprodukter som uppstår vid den egna tillverkningen för att göra el, värme och pellets samt levererar energi till kraftvärmeverk och hushåll. Leveranserna går till övriga samhället, till exempel som fjärrvärme, i form av olika typer av skogsbränslen till värmeverk eller biodrivmedel. Skogsindustrin är också Sveriges största användare av bioenergi och företagen har kommit långt i arbetet med att ersätta olja och andra fossila energikällor i de egna processerna.[28]

Flödet av bioenergi från skogen till skogsindustrin och till övriga samhället är ett komplicerat system, där möjligheten till energileveranser till den egna industrin och till övriga samhället påverkas av avverkningsnivåer och industrins produktion av sågade trävaror, massa och papper. Genom effektivare processer inom industrin samt ett ökat uttag av restprodukter från skogen ökar möjligheten att producera mer bioenergi från skogen. Även genom en generellt sett växande bioekonomi med ökat träbyggande och ökad produktion av andra biobaserade produkter skapas mer restprodukter och reströmmar som kan omvandlas till bioenergi.

[26] Energimyndigheten, *Produktion, import och export av oförädlade trädbränslen*, www.energimyndigheten.se/en0122.
[27] Rapport av Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket, *Bioenergi på rätt sätt – om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder*, Skogsstyrelsens rapport 2017/10.
[28] Skogsindustrierna och Energimyndigheten.

Biodrivmedel

Biodrivmedel är drivmedel som produceras av biomassa. Råvaran kan komma från skogsbruk, jordbruk eller restströmmar från industrin eller annat avfall. En del av de restströmmar som kommer från skogsindustrin används i dag för att tillverka biodrivmedel.

En form av biodrivmedel kallas HVO, Hydrogenated vegetable oil. I Sverige tillverkas den främst av raps, men även av tallolja som är en biprodukt från kemiska massabruk. Förutom sådan ”talldiesel” kan talloljan användas direkt som energi eller till att producera andra gröna kemikalier. Det produceras även en mindre mängd bioetanol av brunlut[29], biogas från skogsindustrins avloppsvatten samt, ännu i liten skala, metanol från strippergaser. Strippergaser är en biprodukt i ett sulfatbruk och erhålles när kokerikondensat renas för återvinning till blekeriet.

Det pågår tester med att producera biodrivmedel av lignin, som även det kan tas ut från de kemiska massabruken. Det kan ske genom att biooljan från ligninet uppgraderas i raffinaderimiljö till drivmedel. Ligninet används i dag primärt till att producera el och ånga till de interna processerna.

Det pågår även försök för att producera pyrolysolja från sågspån eller skogsbiomassa och att uppgradera denna till drivmedel i en raffinaderimiljö vilket ger en förnybar bensin och diesel. Pyrolys är en process där ett ämne snabbt hettas upp så att materialet förångas och på så sätt kan kondenseras ut till en vätska. Genom denna process kan restströmmar från skogsnäringen, så som grenar, toppar och sågspån omvandlas till en olja som kan användas som en råvara till biodrivmedel genom att processas i ett raffinaderi.

Det pågår även försök med etanolproduktion från skogsråvara samt utveckling av olika förgasningstekniker för framställning av biodrivmedel. Dessa tekniker har demonstrerats i industriellt relevant skala och har relativt hög mognadsgrad.

Den totala mängden drivmedel som användes i Sverige 2018 motsvarar 91,1 TWh. Den förnybara andelen av detta var cirka 23 procent, eller cirka 21 TWh.[30]

Med effektivare utnyttjande av skogsråvara inklusive grenar och toppar för energiändamål, industrins rest- och biprodukter samt

[29] En blandning av utlöst material och använda kokkemikalier.
[30] Energimyndigheten, *Drivmedel 2018. Redovisning av rapporterade uppgifter enligt drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten*, ER 2019:14.

biobaserat avfall skulle råvarubasen för biodrivmedelsproduktion i Sverige kunna öka betydligt även om det inte är sannolikt att vi blir självförsörjande på biodrivmedel i närtid. Genom en generellt sett växande bioekonomi med ökat träbyggande och ökad produktion av andra biobaserade produkter skapas mer restprodukter och restströmmar som ökad råvarubas för alla energisortiment.

De restströmmar av flis, bark, spån, lignin, brunlut, och andra ämnen som uppstår vid industrin används i dag i första hand till energi som el och värme som används i de interna processerna eller säljs till övriga samhället. Det innebär att en ökad energieffektivisering inom processerna också skulle generera en motsvarande ökad mängd energi och råvaror för andra ändamål.

Ingen deponi förekommer vid industrierna men det lämnas relativt stora mängder grenar och toppar kvar i skogen. Att inte mer av detta tas tillvara beror i första hand på bristande lönsamhet. Det beror även på att grot används för att undvika körskador och då inte längre är möjligt att använda som energisortiment.

Det är fullt möjligt att producera andra produkter, som till exempel kemikalier, drivmedel och nya material från de flesta av dessa restströmmar. Om en del av de restströmmar som i dag används till energi, i stället tas ut för att tillverka nya drivmedel eller andra nya produkter, måste industrin säkerställa att de interna processerna har tillräckligt med förnybar energi från annat håll. Vid massabruk och vid sågverk pågår en ständig energieffektivisering, vilket skapar en potential för ett överskott av energi. Då ökar möjligheten att producera biodrivmedel av en del av restströmmarna.

Det är även tekniskt möjligt att utvinna drivmedel direkt från råvaran i form av stamved. Det är däremot inte ekonomiskt att göra det då priset på stamved som kan användas som sågtimmer, vida överstiger priserna på energiprodukter. Det är osannolikt att denna prisbild kommer ändras inom en överskådlig tid, även med ökade krav på inblandning av förnybara bränslen (genom den så kallade reduktionsplikten). Under vissa specifika förutsättningar skulle det även kunna uppstå en viss konkurrenssituation med massavedssortiment.

7.3.6 Behov av kvalitetsvirke vid sidan av skogsindustrins flöden

Den storskaliga skogsindustrin står för en mycket stor del av den totala efterfrågan av skogsråvara i Sverige. Det finns emellertid anledning att även belysa en mindre, men växande nisch inom träförädling som efterfrågar högkvalitativt virke.

Att bygga hus av trä har traditionellt varit det huvudsakliga byggsättet i nästan hela landet. Huvuddelen av den äldre bebyggelsen i mindre städer och på landsbygden utgörs därför av olika typer av träbyggnader. Byggnadsvirket valdes traditionellt ut efter önskade dimensioner, längder och egenskaper. Det var oftast mogen fura i grov dimension med jämn och långsam tillväxt, med en hög kärnandel som efterfrågades. Det är främst äldre träd som får dessa egenskaper. Inte sällan kom då byggnadsvirket från träd som var uppåt 200 år och äldre.

De svenska tallskogarna sköts i dag huvudsakligen för att tillmötesgå den storskaliga skogsindustrins behov och avverkas därför vid 80–110 års ålder. Utbudet av virke från äldre träd är därmed i det närmaste obefintligt och skogen brukas i dag huvudsakligen på ett sätt som gör att dessa träd inte produceras. Det traditionella byggandet har andra kvalitetskrav på virke och efterfrågar andra typer av produkter än de som i huvudsak produceras i skogen i dag.

Sedan det europeiska byggnadsvårdsåret 1975, har en medvetenhet om att det byggnadstekniskt och mest hållbara sättet att renovera byggnader på är att utföra det med samma material och med samma metoder som de en gång uppfördes. I politiken för *Gestaltad livsmiljö*[31] konstateras att våra framtida hållbara bostäder i huvudsak består av det redan byggda och att kompetensen om hur vi ska ta hand om dessa byggnader är svag inom byggsektorn i dag, då huvudfokus där är på nyproduktion i storstadsområdena.

Gestaltad livsmiljö handlar också om att beakta äldre bebyggda miljöer som en social och ekonomisk resurs. Det avser även att förstärka fokus på att restaurering av existerande byggnader är en typ av återbruk som kan, om den utförs kompetent, uppfylla kriterierna för cirkulär ekonomi och hållbar utveckling. När samhället utvecklas snabbt är det viktigt att skapa goda förutsättningar både för bevarande och utveckling av den byggda miljön. Estetiska och kulturhistoriska värden har stor betydelse för utvecklingen av hållbara och

[31] Prop. 2017/18:110.

attraktiva livsmiljöer. Ett helhetsperspektiv på den gestaltade livsmiljön innefattar även förvaltning, underhåll och vård av den befintliga bebyggelsen utgör en lika viktig uppgift som skapande av nya områden.

En specialiserad nisch av hantverkare inom byggsektorn har därefter vuxit fram, populärt kallat byggnadsvård. Det finns uppskattningar om att efterfrågan på högkvalitativt virke i Sverige för denna nisch ligger på uppemot 250 000 m^3 per år. En stor del av det specialvirke som efterfrågas importeras i dag, trots att bland de större förvaltarna av kulturhistoriskt intressanta byggnader finns en vilja att minska behovet av transporter och att kunna använda och förädla högkvalitativt timmer lokalt.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse ska enligt lagkraven förvaltas med traditionella material och metoder. Enligt varsamhetskravet i plan- och bygglagen gäller det all kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.[32] Därutöver finns särskilda krav på byggnadsminnen enligt bland annat kulturmiljölagen. Totalt finns i landet cirka 3 000 kyrkobyggnader och över 2 000 skyddade bebyggelsemiljöer i privat eller offentligt ägo som omfattas av detta skydd.

Staten har som förvaltare ett särskilt krav att uppträda föredömligt i sin förvaltning i dessa frågor genom exempelvis Statens fastighetsverk. Staten avsätter i dag närmare 1 miljard kronor i bidrag för förvaltning av skyddade byggnader. Exempelvis använde Svenska kyrkan år 2019 cirka 392 miljoner kronor av den kyrkoantikvariska ersättningen på vårdinsatser av konstruktioner eller byggnadsdelar av trä; som stomarbeten, konstruktionselement och bjälklag, omläggning av spåntak med tjärning, fasad samt fönster och dörrarbeten. De statliga bidragen kräver alla egenfinansiering som uppgår till ungefär samma summa.

Utöver den byggnadsvård som sker i offentlig eller i kyrkans regi finns en stor privat efterfrågan, som vuxit sig allt starkare de senaste 30 åren. Hälften av företagen som är nischade mot byggnadsvård är startade efter år 2000. Dessa återfinns i huvudsak på landsbygden. Enligt en branschstudie som genomfördes år 2016 omsätter denna nisch i byggsektorn över 2 miljarder kronor. Majoriteten av företagen jobbade med privatkunder. Hälften av företagen uppgav att de hade anställningsbehov.

[32] I sammanhanget kan nämnas att en totalinventering i Halland under åren 2005–2009 visade att det var ca 10 procent av all bebyggelse i länet.

Hantverkare som arbetar med träförädling inom traditionellt massivt träbyggande efterfrågas i dag även inom småskalig nyproduktion. Ofta i anslutning till befintlig bebyggelse men också i nya byggnader med modernt formspråk. Att kunna använda lokalt byggmaterial, processa det så lite som möjligt och med korta och få transporter när ett hus byggs kan vara ett hållbart byggsätt för småhus. Inom arkitekturen pågår en utveckling av alternativa system för hållbart byggande. Koncept som cirkulär ekonomi, ”regenerativ design” och ”eco-economy” pekar alla i samma riktning: Att med utgångspunkt i naturliga och lokala material utveckla moderna och hållbara byggnadssätt.

Traditionellt byggnadsvirke och andra produkter, som undertryckta granar och törstubbar till tjära, behöver skogar med träd av alla åldrar och dimensioner sida vid sida. Det finns därmed ett behov av skogar som utgör en ”materialbank” på rot för att säkra tillgången kontinuerligt och för att säkerställa framtida behov. I dag förekommer det, i mindre skala, att företagare som förädlar kvalitativt virke och andra skogliga produkter sköter egen skog för att täcka behoven i den egna verksamheten. Inte sällan sköts sådana skogar utan att slutavverkas eller markberedas. Det finns även ett mindre antal köpsågverk som kan hantera virke som upprätthåller de kvalitetskrav som efterfrågas i branschen. Efterfrågan är dock i dag betydligt större än tillgången på virke från denna typ av skog.

Huvuddelen av detta specialsortiment importeras därför i dag från länder som Ryssland och Kina, ibland via Finland. Att utveckla starkare produktions- och distributionskanaler i Sverige skulle möjliggöra fler arbetstillfällen och företagsetableringar över hela landet.

Behovet av skogsråvara inom den ovan beskrivna delen av skogsnäringen kommer aldrig att kunna konkurrera med efterfrågan inom den storskaliga skogsindustrin. Det finns dock många markägare som i dag helt avstår från skogsvårdsåtgärder och som har andra syften med sitt ägande än att bedriva ett rationellt lönsamhetsmaximerat skogsbruk. Bland dessa kan det förmodas finnas intresse att i stället avverka vissa träd för lokala byggprojekt, till exempel för renovering av kyrkobyggnader, som en gång uppfördes av virke från samma skogar. I sammanhanget bör nämnas att betalningsviljan för högkvalitativt byggnadsvirke är betydligt högre än för standardsortiment. Även uttag av enstaka träd kan därmed ge en nettovinst.

Marknaden för kvalitetsvirkesförädling är ännu omogen. Samordningen och information bedöms som bristfällig. Här kan lokala och regionala samverkansprojekt vara en viktig väg framåt för att synliggöra ett möjligt alternativ för markägare som inte kan tänka sig att bedriva ett trakthyggesbruk i sin skog.

Ett annat problem som identifierats för att få fler att satsa på denna typ av skogsbruk är att överhållning av skog för att kunna producera kvalitetstimmer kan generera en skog med höga biologiska värden. Det kan skapa osäkerheter om det kommer att vara tillåtet att avverka dessa träd i framtiden, antingen på grund av myndighetsbeslut eller på grund av en eventuell skogsbrukscertifiering. När höga naturvärden ses som en affärsrisk minskar viljan att bruka sin skog på ett alternativt sätt i förhållande till skogsindustrins behov. Kunskapen om alternativa skötselsystem som medger att gamla, men friska träd, kan användas till kvalitetsvirkesproduktion mot en annan bransch än den storskaliga skogsindustrin bör därför utvecklas.

I detta sammanhang bör Svenska kyrkan och Statens fastighetsverk, som några av landets största skogsägare och som förvaltare av en stor mängd kulturhistorisk värdefulla träbyggnader kunna spela en nyckelroll, både i en dialog med myndigheter och med certifieringsorganen. Skogsstyrelsen bör även kunna utarbeta råd om hur äldre skogar kan och bör skötas för att möjliggöra uttag av kvalitetsvirke från äldre träd.

7.4 Andra näringar med bas i skogen

7.4.1 Rennäring

Samerna är Sveriges enda urfolk och har ett i grundlagen stadgat skydd. Enligt 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen ska det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. En bärande och central del i den samiska kulturen är renskötsel, en näring som i Sverige är förbehållen samerna.

All rennäring bygger på det fria naturbetet eftersom renar är vandringsdjur. Renskötsel bedrivs på cirka 50 procent av Sveriges yta, från norra Dalarna och norrut. Det innebär att renskötsel och annan markanvändning som bland annat skogsbruk ofta bedrivs på samma marker.

Renskötseln i Sverige är organiserad i 51 olika samebyar med särskilda betesområden. Av dessa är 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och 8 är koncessionssamebyar.

Skogarna är samebyarnas vinterbetesområden, en livsviktig resurs för renen och en förutsättning för att renskötseln ska kunna bedrivas. Sommartid befinner sig fjällsamebyarna inom de så kallade åretruntmarkerna och vintertid inom de så kallade vinterbetesmarkerna. Skogssamebyarna befinner sig året runt i skogslandet även om betesområdena är indelade i åretruntmarker och vinterbetesmarker.

Det finns cirka 4 600 renägare (som äger minst en ren), varav 85 procent bor i Norrbottens län. 40 procent av renägarna är kvinnor och 60 procent är män. Inom en sameby kan det finnas flera renskötselföretag. Det finns drygt 1 000 renskötselföretag i Sverige. Man beräknar att omkring 2 500 personer i Sverige är beroende av inkomster från renskötsel, men betydligt fler är beroende av renskötseln både ekonomiskt och kulturellt.[33]

Utöver renskötsel finns flera andra samiska verksamheter knutna till samisk tradition och kultur, till exempel sameslöjd, samisk besöksnäring, samisk mat, samiskt gårdsbruk och näringar inom kultursektorn. På uppdrag av Sametinget gjorde konsultföretaget WSP år 2019 en kartläggning av samiskt näringsliv.[34] I kartläggningen noterades att det finns 1 962 samiska företag i den svenska delen av Sápmi fördelat på en stor mängd branscher. Av dessa har 28 procent renskötsel som huvudsaklig verksamhet. Skogsförvaltning är den näst största

[33] www.sametinget.se.
[34] WSP, *Läget i Sápmi. Kartläggning av samiskt näringsliv*. 2019.

branschen med 10 procent av företagen. I övrigt är näringsverksamheten spridd över ett stort antal branscher, till exempel turist- och bokningsservice, vägtransport och konsultverksamhet. Andra samiska näringar med verksamheter som på ett eller annat sätt är knutna till samisk tradition och kultur utgör cirka 16 procent av företagen. 95 procent av de bolag som har samiskt engagemang är registrerade som enskild firma medan 4 procent är aktiebolag.

Inom samiska näringar är omsättningen totalt sett störst för företag inom renskötseln, vilket beror på det stora antalet företag. Utslaget per företag ger det en omsättning på cirka 260 000 kronor i genomsnitt. Samiskt gårdsbruk, sameslöjd och kultursektorn har en något lägre omsättning per företag än renskötseln, medan företagen inom samisk mat och besöksnäring omsätter cirka 5 respektive 2 miljoner kronor per år och företag. Övriga näringar omsätter igenomsnitt cirka 1,5 miljoner kronor per företag. Den genomsnittliga omsättningen för de samiska aktiebolagen är cirka 11 miljoner kronor per år och vinsten nära noll.

De största inkomsterna i ett renskötselföretag kommer från försäljning av renkött och älgkött. De största utgifterna är fordon och bränsle. Renslakterierna får fram cirka 1 400 ton renkroppar per år. Efter förädling är det cirka 1 000 ton renkött som kommer ut på marknaden. Av detta kommer cirka 250 ton renkött till butik varav 200 ton som renskav. Cirka 750 ton går till storkök och restaurang.[35] Eftersom det saknas officiell statistik över samiskt näringsliv och handel är det svårt att göra heltäckande presentationer över detta, vilket OECD tar upp i en rapport från 2019.[36]

Antalet renar i Sverige varierar mellan 225 000 och 280 000 i vinterhjord. Renskötseln är beroende av stora betesarealer eftersom renarna rör sig efter årstidsväxlingarna. För vandringarna mellan olika betesmarker strövar renen fritt men nyttjar även flyttstråk. Under vissa tider på året, framför allt i samband med kalvmärkning, höstslakt och flytt till vinterbetesområdena, samlar renskötarna renarna i större hjordar. I vissa områden är betesområdena avskurna av exempelvis industriaktiviteter, bil- och järnvägar, vindkraft och skogsbruk. Då måste renarna fraktas till nya betesområden med lastbil.

[35] www.sametinget.se.
[36] OECD, *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, OECD Rural Policy Reviews, 2019, s. 40.

7.4.2 Naturturism och friluftsliv

Definitionen av naturturism är enligt Naturturismföretagen ”förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum”. I begreppet ingår även kulturturism.

Den naturbaserade turismen består av närmare 3 000 aktivitets- och guideföretag som tillsammans med boenden, restauranger och uthyrningsverksamhet omfattar cirka 10 000 företag.[37] Branschen består till stor del av mindre enmans- och familjeföretag, men även större företag som hotellkedjor och större anläggningar ingår.

Naturturismnäringen utgörs av de verksamheter i olika branscher som riktas till och konsumeras av naturturister. Det finns många aktörer som arbetar med naturturism, till exempel; *Naturturismföretagen* som är en branschorganisation för företag inom branschen. *Skärgårdsstiftelsen* som har till uppgift att bevara Stockholms skärgårds natur- och kulturvärden. *Västkuststiftelsen Stiftelsen Skånska Landskap* (samt Stiftelsen för Fritidsområden i Skåne), *Svenska turistföreningen* som ”guidar till äventyret i Sverige” genom bland annat sina fjällstugor och vandrarhem. Samtliga regionala turistorganisationer, tillsammans med Visit Sweden, arbetar med naturturism.

Svensk naturturism växer och får en allt större lokal betydelse för nya jobb och företag på landsbygden samtidigt som näringens företag lockar resenärer från hela världen vilket ger betydande intäkter. Den totala turismen i Sverige, det vill säga all turism och inte endast den som har kopplingar till svensk natur, hade en omsättning på 317,4 miljarder kronor under 2017. Av detta kunde 135,9 miljarder hänföras till övernattningar och resande till svenska destinationer. Den svenska turismen hade år 2016 ett exportvärde på cirka 120 miljarder kronor, vilket kan jämföras med exportvärdet av till exempel trävaror som samma år var cirka 33 miljarder kronor.

Även om naturturismen endast representerar en mycket liten del av den totala turismen utgör den en betydande näring, inte minst lokalt. Det finns i dagsläget inte statistiskt underlag för att bedöma hur stor del av turismen som kan definieras som naturturism och inte heller hur stor del som kan anses ha skogen som bas. *Jämtland Härjedalen Turism* har presenterat fakta om turismen i Jämtland och

[37] Naturturismföretagen, Svensk turism AB och Visita, *Nationell naturturismstrategi*, s. 4.

Härjedalen som kan tjäna som exempel på branschens regionala betydelse.[38] Turismen hade där en omsättning på över 5 miljarder kronor år 2017, där liftkortsförsäljningen stod för en tiondel. Turismen genererade skatteintäkter till kommun och landsting på cirka 675 miljoner kronor samt motsvarande drygt 7 300 årsarbeten.

Definitionen av friluftsliv är enligt förordningen om statsbidrag till friluftsorganisationer: ”vistelse utomhus i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling”. Naturvårdsverket har ett uppdrag att verka för att förutsättningarna för friluftsliv bevaras och utvecklas och att samordna arbetet med friluftsliv bland myndigheter och organisationer på nationell nivå. Naturvårdsverket utvecklar tillsammans med länsstyrelserna friluftslivet i skyddade områden, som nationalparker och naturreservat.

Svenskt Friluftsliv är en paraplyorganisation för 25 ideella friluftsorganisationer i Sverige som tillsammans har cirka 1,7 miljoner medlemmar genom individer och föreningar. Organisationen verkar för att bevara och utveckla förutsättningarna för det svenska friluftslivet genom att värna allemansrätten, stärka den långsiktiga finansieringen för friluftsorganisationerna samt höja friluftslivets status i samhället. Målet är att människor i Sverige ska ha möjlighet att utöva ett aktivt friluftsliv, i dag och i framtiden.

Naturturism och friluftsliv utövas både i skyddade områden och i annan skog. Skyddade områden, särskilt nationalparker, men även många naturreservat har stora besökarantal, liksom vissa ekoparker. I de skyddade områdena, särskilt sådana med många besökare, finns besöksanordningar som vandringsleder, informationstavlor, parkeringsplatser och Naturum som kan nyttjas av både naturturismföretag och övrigt friluftsliv. Vissa skyddade områden är tillgängliggjorda även för personer med olika former av funktionsnedsättningar. I fjällen finns ett omfattande ledsystem som förvaltas av länsstyrelserna. För naturturismen kan föreskrifterna i skyddade områden ibland innebära en begränsning i vilken typ av verksamhet som får bedrivas.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för Sveriges friluftsmål *Framtidens friluftsliv*. Enligt Naturvårdsverket kan en utvecklad naturturism bidra till förverkligandet av delmålet om *Landsbygdsutveckling och hållbar regional tillväxt*. Genom myndighetens arbete för att öka friluftsliv, natur- och kulturturism, ökar också möjligheterna till berikande upplevelser för fler människor.

[38] Jämtland Härjedalen Turism, *Fakta om turismen 2018 – Jämtland Härjedalen*.

7.4.3 Livsmedelsproduktion

Tillgången till vilt, fisk, bär och svamp är viktiga delar av skogens ekosystemtjänster. Varken jakt eller fiske ingår i allemansrätten men de hör till våra vanligaste fritidsaktiviteter. Att plocka bär och svamp ingår i allemansrätten och är också en uppskattad sysselsättning för många människor.

Fritidsfiske, jakt, svamp- och bärplockning genererar betydande samhällsekonomiska värden genom det välbefinnande människor får av att bedriva dessa verksamheter. Möjlighet att få tillgång till kött, fisk, bär, svamp och naturupplevelser skapar därmed sammantaget stora värden, men det saknas data för att göra en komplett samhällsekonomisk analys av ekosystemtjänster som tillgången till dessa värden utgör. Det beror bland annat på att många av dessa värden inte är monetära och därmed är svåra att värdera men också för att samma ekosystemtjänst värderas olika av olika intressegrupper och individer.

En annan del i svårigheten att värdera och jämföra värdet av jakt, fiske, svamp och bär är att det saknas tillförlitlig statistik över även de rent monetära delarna av dessa verksamheter. En del av jakt- och fiskeverksamhet ingår i naturturism och en del av bär och svampplockningen sker som kommersiell verksamhet och ingår därmed i räkenskaperna för dessa näringar. Men eftersom en stor del av jakten, fisket, bär- och svampplockningen bedrivs av enskilda individer som ett fritidsintresse är det svårare att få fram jämförbara siffror både för verksamheterna som sådana samt för deras andel av bioekonomin.

Jakt

Det är markägaren som har jakträtt på sin mark och som även har rätt att överlåta eller upplåta jakträtten till andra.[39] De viktigaste bytesdjuren för jakt i Sverige är älg, vildsvin och rådjur. Årligen skjuts drygt 80 000 älgar, drygt 100 000 vildsvin och knappt 200 000 rådjur i Sverige. Även småviltjakt på hare, ripor och änder är vanligt. Omkring 320 000 personer jagar på sin fritid.

Vid en intervjustudie om jakt som utförts vid SLU framkommer att jaktens totala värde 2017 uppskattas till cirka 4,2 miljarder kronor. Rekreationsvärdet anses utgöra cirka 50 procent av detta och

[39] Beträffande statens jakt- och fiskerätt ovan odlingsgränsen och samiska rättigheter se dock NJA 2020 s. 3.

resten utgörs av viltköttets värde för jägarna. Klövviltet står för 98 procent av viltköttet från jakt och för 70 procent av jägarnas uppskattade jaktvärde.[40]

Det producerades cirka 18 155 ton viltkött i Sverige år 2018[41]. Importen omfattade 886 ton och exporten 684 ton. Förbrukning viltkött per capita är cirka 1,8 kg per år.

Fiske

Kommersiellt fiske i Sverige bedrivs främst längs kuster och i de stora sjöarna och kan därmed inte i första hand anses vara en näring med bas i skogen. Fritidsfiske har däremot ofta en tydligare koppling till skog och många större markägare säljer fiskekort till privatpersoner. Med fritidsfiske avses i Jordbruksverkets statistik allt fiske som inte sker med stöd av yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens.

I Norden omsätter verksamheter knutna till fritidsfiske flera miljarder kronor årligen samtidigt som det genererar betydande samhällsekonomiska värden genom det välbefinnande människor får av att fritidsfiska och genom det fritidsfiskebaserade företagandet. Många av de fritidsfiskebaserade företagen verkar på landsbygden där de skapar sysselsättning, skatteintäkter och förutsättningar för annan näringsverksamhet. Fritidsfisket bidrar därmed till regional utveckling.[42]

Enligt SCB ägnade sig ungefär 1,3 miljoner personer åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten under 2018. Antalet fiskedagar uppgick 2018 till omkring 10,9 miljoner. Den fångst som inte återutsattes utan behölls uppskattas till 5 200 ton från sjöar och vattendrag och 2 700 ton från havet. Bland de viktmässigt dominerande arterna i den fångst som behölls märks kräfta, abborre och gädda för fisket i inlandet. Makrill, torsk och abborre dominerar i havsfisket.

Fritidsfiskets sammanlagda utgifter inklusive investeringar var under år 2018 omkring 9,9 miljarder kronor fördelat på förbrukningsmaterial, resor, boende, restaurangbesök, livsmedelsinköp, fiskekort, guide/turbåt, drivmedel och övrigt.[43] Sammantaget kan fritidsfisket ha stor betydelse som näring lokalt och regionalt.

[40] Naturvårdsverket, *Viltets ekosystemtjänster. En kunskapssammanställning*, Rapport 6889, 2019.
[41] Jordbruksverket.
[42] Havs- och Vattenmyndigheten och Jordbruksverket, *Svenskt fritidsfiske och fisketurism 2020*.
[43] SCB, *Fritidsfiske i Sverige 2018*.

Bärplockning

I Sveriges skogar växer det årligen cirka 500–1 000 miljoner kg bär, men det är bara en liten del av all bär och svamp, mellan 2–5 procent, som plockas. Bärplockning utövas både som fritidssysselsättning av privatpersoner och som kommersiell verksamhet.

Den kommersiella bärplockningen i Sverige omfattar plockning av hjortron, lingon och blåbär, där blåbär och lingon är ekonomiskt viktigast. Bärföretagen i Sverige utgörs av ett fyrtiotal större och ett stort antal små företag som bygger sin verksamhet på uppköp och handel med bärråvara. Det rör sig i första hand om leverantörer och grossister, men också frysföretag och transportörer.

Bärföretagen omsätter runt 2,5 miljarder kronor per år och sysselsätter cirka 200 fast anställda samt 5 000–10 000 säsongsengagerade bärplockare. Sådan kommersiell plockning av vilda bär bedrivs i Sverige av två typer av grupper; viseringsplockare som har tre månaders arbets- och uppehållstillstånd samt fria plockare som är svenska medborgare eller EU-medborgare. Det är viseringsplockarna som står för den absoluta merparten av den kommersiella plockningen. Bären köps av bäruppköpare som oftast säljer dem vidare till grossister eller bärförädlare. Verksamheten bedrivs nästan uteslutande i glesbygd.

Skandinaviska blåbär innehåller höga mängder antioxidanter vilket gör dem till en eftertraktad råvara för hälsokost och kosmetika i framför allt Asien. Ungefär 90 procent av de svenska blåbären exporteras till Asien. Sverige uppskattas stå för cirka 25 procent av världsmarknaden för europeiska vildväxande blåbär, lingon och hjortron. Förädlingsvärdet för dessa bär uppskattas till 3–4 miljarder kronor. Svensk bärexport uppgår årligen till mellan 500 miljoner och 1 miljard kronor.[44]

Bärplockning och den förädling som sker av bär till sylt, saft, med mera, ingår i den svenska bioekonomin som en del av livsmedelstillverkning. Någon särredovisning av det ekonomiska värdet för just bärplockning och förädlingen av bären finns inte.

[44] Svensk Bärnäring, *Bärkraft med socialt ansvar*, 2020.

Svampplockning

I Sveriges skogar växer årligen cirka 50 miljoner kg matsvampar men det är bara en mycket begränsad del som plockas. Information om kommersiell svampplockning är mer begränsad jämfört med bärplockning. Det beror bland annat på att förekomsten av kommersiell svampplockning är relativt liten i Sverige. Det förekommer plockning i kommersiellt syfte av i första hand karljohanssvamp och trattkantarell. Enligt information från Livsmedelsföretagen[45] pågår en studie inför hösten 2020 för att få ytterligare kunskap om den kommersiella svampplockningen. Svampplockning och den förädling som sker av svampen ingår i den svenska bioekonomin som en del av livsmedelstillverkning. Någon särredovisning av det ekonomiska värdet för just svampplockning och förädlingen av svamp finns inte.

7.5 Svensk bioekonomi

Regeringen gav 2016 Statistiska centralbyrån (SCB) och Tillväxtanalys i uppdrag att ta fram statistik och att analysera hur den svenska bioekonomin utvecklats. Eftersom det saknas vedertagna definitioner av vilka delar av ekonomin som ska ingå, bygger värdena i myndighetsrapporten på de avgränsningar och antaganden som gjorts av SCB och Tillväxtanalys i uppdraget och diskuterats mellan myndigheterna och Näringsdepartementet. De olika branschernas bioekonomiska andel varierar mellan 2 och 100 procent. SCB har även intervjuat branschexperter för att identifiera bioprodukter som är en del av bioekonomin.[46]

[45] Sara Sunquist, Livsmedelsföretagen, muntl.
[46] Tillväxtanalys. *Den svenska bioekonomins utveckling – statistik och analys. Svar Direkt 2016:23.*

Tabell 7.1 Bioandel per näringsgren

SNI 2007	Bransch	Bioekonomiandel (%)
A01	Jordbruk	100
A02	Skogsbruk	100
A03	Fiske	100
C10-12	Livsmedelsframställning, framställning av drycker, tobaksvarutillverkning	100
C13-15	Textilvarutillverkning, Tillverkning av kläder, Tillverkning av läder- och skinnvaror	48
C16-17	Tillverkning av trä, Pappers- och pappersvarutillverkning	100
C18	Grafisk produktion	92
C20-21	Tillverkning av kemikalier och kemiska produkter, Tillverkning av farmaceutiska basprodukter och läkemedel	15
C22	Tillverkning av gummi- och plastvaror	7
C28	Tillverkning av övriga maskiner	11
C31-32	Tillverkning av möbler, Annan tillverkning	33
D35	Försörjning av el, gas, värme och kyla	24
E36-39	Vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering	30
F41-43	Byggande av hus, Anläggningsarbeten, Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet	17
I55-56	Hotell- och logiverksamhet, Restaurang-, catering- och barverksamhet	2
N78-82	Arbetsförmedling, Resebyrå. Säkerhets- och bevakningsverksamheter, fastighetsservice och underhåll av grönytor	3
R90-93	Kultur, nöje och fritid	2

Sammantaget redovisas att bioekonomin är viktig för Sveriges totala ekonomi. Under år 2014 bedöms bioekonomin stå för 7,1 procent av Sveriges totala förädlingsvärde, 11,3 procent av den totala omsättningen och 22,9 procent av den totala varuexporten. Antalet sysselsatta, i termer av antalet anställda, var nästan 350 000 personer, vilket motsvarar 7,3 procent av den totala sysselsättningen.

Den viktigaste naturresursen för bioekonomin i Sverige är skogen. Ungefär två tredjedelar av bioekonomins totala förädlingsvärde år 2014 kommer från värdekedjan som påbörjas med skogsbruket. Skogen är en viktig insatsvara för sågverk, massa- och pappersbruk

samtidigt som restprodukterna i form av trädbränslen är viktiga som energikälla för el- och värmeproduktion. Produkterna som skapas från sågverk är i sin tur viktiga för träindustrin samt tillverkning av möbler, infrastruktur och byggnader. Skogssektorn stod för den största delen av förädlingsvärdet, fördelat på skogsbruk (14 procent), massa och papper (14 procent) och trä och möbler (11 procent). Livsmedelsindustrin är också en viktig näring för bioekonomin. Under år 2014 bidrog den med 18 procent av bioekonomins förädlingsvärde. Andra branscher av stor betydelse för dagens bioekonomi är jordbruk, byggsektorn samt energisektorn.

Myndigheterna pekar i rapporten på att definitionen av bioekonomi har stor betydelse för hur statistiken utfaller när man vill räkna på bioekonomins andel av den totala ekonomin. Det är framför allt i tre avseenden definitioner mellan länder och regioner skiljer sig åt. För det första vilka råvaror som inkluderas. Det kan vara allt ifrån strikt biologisk råvara till att inkludera alla förnybara råvaror. För det andra handlar det om hur långt i värdekedjan bioekonomin inkluderas. För det tredje om och hur tjänster inkluderas, till exempel turism.

Direkta jämförelser mellan olika länder och regioner blir därför svåra och myndigheterna redovisar att förädlingsvärdet av den svenska bioekonomin skulle bli betydligt större om samma andelar används som i Finland. År 2014 skulle förädlingsvärdet[47] av den svenska bioekonomin vara 295 miljarder kronor vilket motsvarar 8,5 procent av Sveriges totala förädlingsvärde i stället för de 7,1 procent som är resultatet med svenska beräkningar. Att förädlingsvärdet blir större med de finska andelarna har flera förklaringar. En viktig orsak är att Finland har en vidare definition av bioekonomin. Till exempel bedöms 25 procent av hotell- och restaurangnäringen i Finland vara en del av bioekonomin. De svenska myndigheterna som räknat på bioekonomin har gjort en mer strikt avgränsning, vilket innebär att 2 procent av hotell- och restaurangnäringen anses ingå i bioekonomin i Sverige. Det är inte bara avgränsningen av bioekonomin som skiljer sig åt mellan Finland och Sverige. I flera näringar finns det verkliga skillnader mellan hur stor andel som klassas in under bioekonomi. Ett exempel är andelen bioråvara i den totala energitillförseln.

Vid beräkningar av bioekonomins storlek är det viktigt att komma ihåg att det vid produktion av biobaserade produkter i de allra flesta

[47] Förädlingsvärde är det värde ett företag tillför genom sin verksamhet, det vill säga företagets bidrag till bruttonationalprodukten (BNP).

fall även krävs andra, icke biobaserade, insatsvaror. Som exempel kan nämnas att vid tillverkning av olika pappers- och kartongsortiment går det åt fyllnads- och bestrykningsmedel. Ungefär 12 procent av produkterna inom skogsnäringen består av andra insatsvaror än biomassa. Denna del av produkterna är sällan cirkulära på annat sätt än att det också energiåtervinns. Samtidigt går det producera en viss sorts bestrykningsmedel, lämplig för till exempel kontorspapper, genom att använda infångad biogen koldioxid från pappersbruken, vilket gör att den skulle kunna räknas som biobaserad. Ett annat exempel är jordbruket som beräknas ha en bioekonomiandel på 100 procent, men där insatsvaror i form av till exempel konstgödsel, drivmedel, med mera inte är biobaserade.

Det finns ett nationellt etappmål för transportsektorn som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, exklusive flyg ska minska med 70 procent senast år 2030 jämfört med utsläppsnivån år 2010. Eftersom alla branscher och näringar inom den cirkulära bioekonomin är beroende av effektiva transporter, påverkar transportsektorn dessa näringars möjligheter att vara helt biobaserade. För skogsnäringen som helhet och skogsbruket i synnerhet är god infrastruktur och tillförlitliga, effektiva godstransporter helt avgörande för fortsatt god konkurrenskraft, vilket i sig behövs för att näringarna ska kunna växa.

7.5.1 Export och import av bioekonomins produkter

Skogsprodukter dominerar exporten av bioekonomiprodukter. Framför allt är det massa och papper som har ett stort exportvärde. Men även trä- och möbelprodukter samt livsmedel är bioekonomiprodukter som exporteras mycket från Sverige. År 2014 var exportvärdet från skogsnäringen drygt 124 miljarder kronor vilket motsvarar nästan en tredjedel av det totala exportvärdet från hela bioekonomin.[48]

Även sett till den totala ekonomin är export av skogsnäringens produkter av stor betydelse. Som tidigare nämnts går det mesta av skogsnäringens produkter på export. År 2019 låg det totala exportvärdet av branschens produkter på 150 miljarder kronor. Ett annat sätt att mäta branschens betydelse är att titta på handelsbalansen. Vid jämförelse med andra viktiga svenska näringar bidrar skogsnäringens

[48] Enligt Tillväxanalys rapport är exportvärdet 82 miljarder 2014. Det avser dock endast papper och massa.

stort till Sveriges handelsbalans. Det beror främst på att skogsråvaran till största del är inhemsk och importen av skogsindustriprodukter är relativt liten.

För att kunna exportera skogsindustriprodukter sker även en import av arbetskraft, fossilt bränsle och insatsvaror. En betydande del av landets skogsvård, som plantering och röjning, utförs av utländsk arbetskraft. Även delar av underhåll, service och byggnation sker med utländsk personal. Svensk skogsnäring är en stor inköpare av transporter. En betydande del av avverkningsmaskiner och timmerbilstransporter drivs av importerad fossil energi. Vid pappersstillverkningen används delvis importerade insatsvaror som kaolin och krita. Det finns dock ingen uppgift på hur mycket kapital som förs ut ur landet via denna import.

Inom andra delar av bioekonomin med koppling till skogen kan nämnas att svensk bärexport av vildplockade bär, uppgår årligen till mellan 500 miljoner och 1 miljard kronor och att ungefär 90 procent av de svenska blåbären går på export till Asien. När det gäller viltkött saknas uppgifter om exportvärde, men cirka 680 ton viltkött exporterades och 880 ton importerades 2018. Det totala värdet av import av bioekonomiprodukter understiger värdet av exporten med nästan 30 miljarder kronor under år 2014. Importen domineras av livsmedel och kläder som tillsammans stod för över 50 procent av importvärdet.[49]

7.5.2 Sysselsättning inom biobaserad ekonomi

Sysselsättningsstatistik för bioekonomi är något svårtolkad eftersom det är vanligt med deltidstjänster inom vissa näringar, inte minst inom jord- och skogsbruk. Detta innebär att det för dessa näringar är en relativt stor skillnad mellan sysselsättning och antalet årsarbetskrafter. Sammanlagt beräknades antalet anställda inom den svenska bioekonomin vara nästan 350 000 år 2014, vilket motsvarar 7,3 procent av den totala sysselsättningen.[50]

Den för sysselsättningen enskilt viktigaste biobaserade näringen är jordbruket, där 18 procent av bioekonomins sysselsättning finns. En stor del av detta är dock deltidstjänster. Om man ser till hela

[49] Tillväxtanalys, *Den svenska bioekonomins utveckling – statistik och analys. Svar Direkt 2016:23.*
[50] Tillväxtanalys, *Den svenska bioekonomins utveckling – statistik och analys. Svar Direkt 2016:23.*

värdekedjan kring skogen står denna dock för en majoritet av sysselsättningen, sammanlagt 33 procent inom skogsbruk, papper och massa samt trä och möbelindustri.

Man beräknar att omkring 2 500 personer i Sverige är beroende av inkomster från renskötseln. Inom bärplockning består bärföretagen i Sverige av ett fyrtiotal större och ett stort antal små företag som sysselsätter cirka 200 fast anställda samt 5 000–10 000 säsongsengagerade bärplockare varje år. Naturturismföretagen består av bland annat 44 stora företag/organisationer och 307 små företag.

Regeringen presenterade 2018 en proposition för Sveriges landsbygder med ett övergripande mål inom landsbygdspolitiken och tillhörande delmål.[51] Av propositionen framgår att en utgångspunkt för landsbygdspolitiken är att ekonomisk utveckling och sysselsättning skapas lokalt samt att landsbygdspolitiken ska bidra till innovation, utveckling och konkurrenskraftiga branscher och företag samt likvärdiga och jämställda livsvillkor. Regeringen beskriver även att en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi kan bidra till nya arbetstillfällen genom nya affärsmöjligheter, effektivt resursutnyttjande och stärkt konkurrenskraft, inte minst för landsbygdsnäringar.

7.6 Potential för en ökad cirkulär bioekonomi

För att kunna beskriva och beräkna cirkulära flöden och potentialen för hur dessa kan öka finns det behov av att tydliggöra definitioner och systemavgränsningar, mått och vilka perspektiv som antas. Är det dagliga effektiviseringsarbetet av energi- och råvaruanvändning som löpande pågår inom en industri att betrakta som ökad cirkularitet? Hur bedöms när det är mer effektivt att energiåtervinna material än att cirkulera det ytterligare, det vill säga hur hanteras livscykeleffekter vad gäller uttag av råvaran och återvinning? Hur kan dessa livscykelanalyser bäst göras? Bör biobaserade produkters substitutionsvärde räknas in i cirkulariteten och i så fall hur?

Det finns även behov av förbättrad statistik över volymer, vikter i råvaru- och produktflöden, samt större jämförbarhet mellan olika statistikuppgifter. Brister i befintlig statistik gör det svårare att bedöma vilken potential för ökad cirkularitet som finns. Det gör det

[51] Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.

även svårt att sätta mål för och följa upp utvecklingen och försämrar även i hög grad möjligheten att konsekvensanalysera styrmedel inom området, då effekterna blir svårbedömda.

Det finns såvitt utredningen kunnat bedöma relativt få studier som hanterar frågan om storleken på nuvarande eller potentialen för en ökad cirkulär bioekonomi. Under 2015–2016 drev Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), ett projekt *Resurseffektiva affärsmodeller–stärkt konkurrenskraft*. Ett delprojekt inom det projektet behandlade frågan om insatsvaror och hur en ökad resurseffektivitet kan uppnås. Delprojektet redovisades i rapporten *Insatsvaror – En branschrapport*.[52] I rapporten formuleras frågan om cirkulära respektive linjära materialflöden enligt följande:

> Dagens samhällen karakteriseras av linjära materialflöden snarare än cirkulära. I linjära flöden nyttjar vi råvaror för att tillverka produkter, använda dem och sedan kassera dem. När vi anammar ett resurseffektivt tänkande bryter vi detta mönster, genom att öka effektiviteten i resursflöden, öka nyttjandegraden, hitta synergier mellan resursflöden eller använda mer resurseffektiva material.

Arbetsgruppen valde att kartlägga flödet av biobaserade råvaror från skogen eftersom det finns ett intresse för en växande bioekonomi och för klimatarbetet. Enligt rapporten finns det i dag en hög grad av materialåtervinning av papper men en sämre situation kring fasta träprodukter, där materialet främst energiutvinns. Enligt rapporten finns de största möjligheterna för ökad resurseffektivitet inom biobaserade kemiprocesser tillsammans med en förlängning av råvarukedjan eftersom det skapar substitutionseffekter genom nya råvaror och produkter.

I Sverige finns en hög potential för en ökad cirkulär bioekonomi. Detta genom ett aktivt och effektivt skogsbruk samt ett intresse bland svenska aktörer att öka resurseffektivitet och cirkularitet. Det förstärks ytterligare av den finansiella sektorns utveckling med egna åtaganden och regelverk inom klimatfrågan och andra hållbarhetsfrågeställningar.

Flera förslag har förts fram för att främja en cirkulär ekonomi som även har bäring på hållbar utveckling. Det inkluderar bland annat design för återvinning och återanvändning, ökad spårbarhet för resurser och produkter samt prissättning av uttag och påverkan på ekosystemresurser och ekosystemtjänster.

[52] IVA, *Insatsvaror – En branschrapport*, 2016.

Potentialen bör utvärderas ur ett systemperspektiv för att säkerställa att mål, styrmedel och strategier uppmärksammar de synergier och målkonflikter som finns mellan begreppen. Bägge är värdefulla för en hållbar utveckling och dess bidrag bör därigenom ökas genom att hantera utvecklingen genom systemanalyser.

I regeringens strategi för cirkulär ekonomi framgår att regeringen kommer att utveckla insatser för biobaserade material i en kommande bioekonomistrategi som ska bidra till ökad tillgång till biomassa och sysselsättning i hela landet, samt skapa miljö- och klimatnytta.

7.7 Utbud och efterfrågan av skogsråvara

7.7.1 Framtida ökad efterfrågan på skogsråvara

Beräkningar av möjligt utbud och efterfrågan i det följande avsnittet bygger på en Future Forest rapport *Skogen räcker inte – hur ska vi prioritera?*[53]

Det pågår en global utveckling där allt fler länder beslutar att ställa om sin ekonomi från fossilberoende till en mer biobaserad och cirkulär ekonomi, vilket gör att efterfrågan på återanvända produkter och produkter från förnybara råvaror och återvunnet material kommer att öka. I det följande diskuteras efterfrågan och utbud av biomassa separat. Efterfrågan påverkas naturligtvis i realiteten av samhällets förmåga och vilja att öka cirkulariteten av material och produkter.

Globalt är det främst två drivkrafter som bedöms vara de viktigaste för den framtida efterfrågan av biomassa från skogen; den ekonomiska utvecklingsnivån samt befolkningsutvecklingen i respektive land. En fortsatt ökad levnadsstandard för en stor del av världens befolkning och en fortsatt befolkningstillväxt, tillsammans med en inriktning på hållbarhet, medför en ökad efterfrågan på mat, vatten, förnybara material och förnybar energi. Detta i sin tur ökar konkurrensen om marken vilket kan ses som en tredje påverkansfaktor.

Marknaden för skogsindustriprodukter växer med i snitt 2–3 procent per år globalt. Som ett exempel kan nämnas Kina som har gått från att på 1970-talet vara en obetydlig konsument av skogsprodukter till att i dag vara världens största konsument av till exempel faner,

[53] SLU, Lundmark, T, *Skogen räcker inte – hur ska vi prioritera?*, Future Forests Rapportserie 2020:4.

plywood, träfiberskivor, papper, returpapper och förpackningspapper. Kinas konsumtion överstiger vida den inhemska produktionen och landet är därför nettoimportör av framför allt rundvirke, sågade trävaror, pappersmassa och returpapper. Även länder som Brasilien och Indien förväntas bli stora konsumentländer i takt med att BNP stiger i dessa länder.

Efterfrågan på rundvirke för industriändamål bedöms öka markant till år 2050 eftersom ökande konsumtion i tillväxtregioner är betydligt högre än den minskande konsumtionen av vissa produkter, som till exempel tidningspapper, i mogna ekonomier. År 2011 var efterfrågan på rundvirke för industriändamål 1,6 miljarder m^3. Två globala scenarier, *Låg* respektive *Hög* utförda av Indufor 2012 och som analyserades av Skogsstyrelsen 2015[54] visar en efterfrågeökning på rundvirke för industriändamål på mellan 1,9 och 8,8 miljarder m^3 per år fram till år 2050. Både scenario Låg och scenario Hög utgår från antagandet att befolkningsutvecklingen och BNP-utvecklingen kommer att driva på framtida efterfrågan för rundvirke för industriändamål i alla världens länder. I scenario Hög antas även bland annat att åtgärder för att säkra en hållbar utveckling miljömässigt kommer att öka efterfrågan på rundvirke för industriändamål i mogna ekonomier. Skogsstyrelsen gör bedömningen att den mest troliga utvecklingen ligger i intervallet mellan Scenario Låg och Hög samtidigt som en rad osäkerhetsfaktorer redovisas.

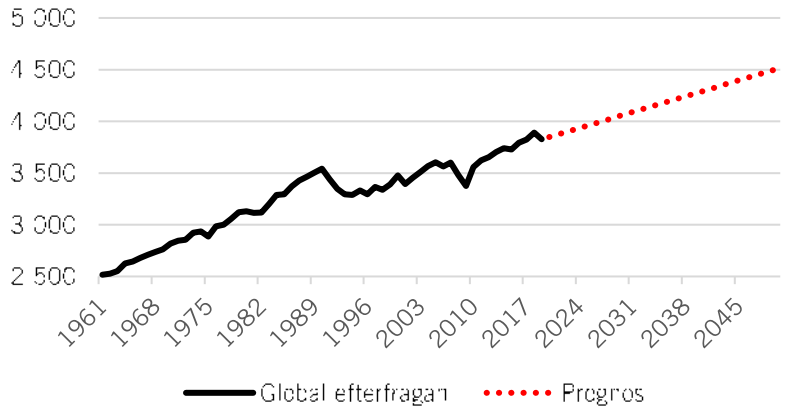
Den senaste redovisningen från FAO visar att den globala efterfrågan på biomassa från skog var 3,97 miljarder m^3, fördelat på 49 procent rundvirke för industriändamål och 51 procent för brännved (fuel wood).

Eftersom det är tekniskt möjligt att ersätta betydligt mer av de fossilbaserade produkterna med produkter från skogsbiomassa än vad som görs i dag, och ambitionen att minska fossila utsläpp bedöms öka, kommer den globala marknaden för biobaserade produkter sannolikt öka med mer än 2–3 procent per år, men med en osäkerhet angående fördelning mellan länder och marknader. För att den globala efterfrågan på biomassa ska kunna tillgodoses på ett sätt som främjar hållbar utveckling kommer det vara nödvändigt att öka och effektivisera råvaruproduktion, effektivisera tillverkningsprocesser och användning av produkter, öka cirkulariteten samt påverka konsumtionsmönster.

[54] Skogsstyrelsen, *Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara*, rapport 4-2015.

Figur 7.5 Global efterfrågan på rundvirke – trendanalys

Efterfrågan anges i miljoner m³

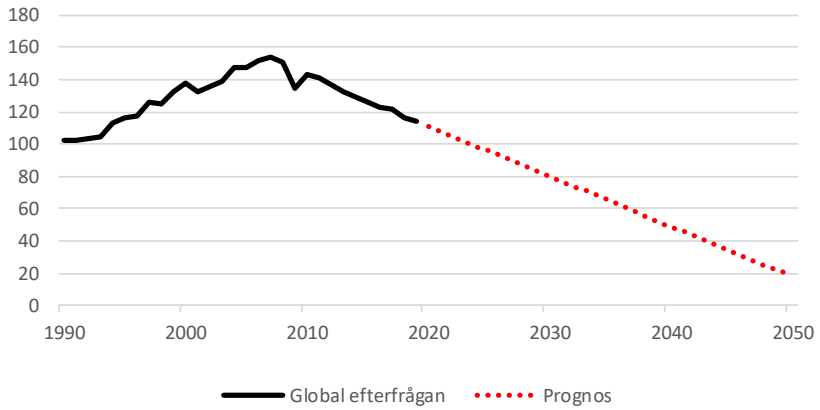


Källa: FAOSTAT och Hetemäki, L. m.fl. 2020. *Seeing the wood in the forests*, Knowledge to Action 01, European Forest Institute. Prognos 2018 – 2050 baserad på trend för åren 2000–2018.

Den totala biomassan från skogen kan räcka till en stor andel av den förväntade ökade efterfrågan. Produktmixen kommer att utvecklas och förändras över tid vilket den även gjort historiskt. Forskning, innovation och utveckling pågår och bidrar ständigt till nya produkter, processer och affärsmodeller vilket även påverkar den totala efterfrågan.

Figur 7.6 Global efterfrågan på tryckpapper – trendanalys

Efterfrågan i miljoner ton



Källa: FAOSTAT och Hetemäki, L. m.fl, 2020. *Seeing the wood in the forests*. Knowledge to Action 01, European Forest Institute. Prognos 2018 – 2050 baserad på trend för åren 2007–2018

Det är svårt att med hög precision bedöma vilka framtida volymer av svensk biomassa som kommer att efterfrågas. Med tanke på att Sverige är en av världens största exportörer av skogsprodukter kan det ses som förvånande att det finns så få tillgängliga analyser av hur den framtida efterfrågan på skogsprodukter och bioenergi kan komma att utvecklas, var i världen efterfrågan uppstår samt var och hur mycket råvara som kan finns tillgänglig. De studier som finns pekar framför allt på svårigheten att förutsäga framtiden.

Slutsatsen är dock nästa alltid att efterfrågan kommer att öka men att det inte går att närmare precisera med hur mycket. Bedömningarna av ökad efterfråga fram till 2050 varierar mellan 20 procent och flera hundra procent. Hur stort det totala behovet kommer att vara är alltså svårt att bedöma, men några studier har gjorts som kan ge en indikation på framtida behov av biomassa specifikt för energiändamål.

Ökad efterfrågan på biobaserade produkter och råvara

En omställning till ett klimatneutralt samhälle förutsätter tillgång på material och produkter som återanvänds, återvinns och som producerats från förnyelsebar råvara, på ett hållbart sätt med låga eller inga utsläpp. Biomassa från skogen utgör råvara för sådana produkter som producerats med låga utsläpp. Skogsråvaran används som nämnts ovan i störst utsträckning till traditionella produkter som sågade trävaror, pappersprodukter och kartong. Men även nya material och produkter som textilier, hygienprodukter, mediciner, färg, tillsatsmedel i betong, kemikalier, biobaserade barriärer i förpackningar, fordonsbränsle, köldmedium, spolarvätska och olika energiprodukter, kan den skogliga råvaran användas till, och gör så redan i dag, om än i olika stor omfattning.

Det pågår mycket forskning inom området biobaserade material och produkter och nya energi- och resurseffektiva lösningar presenteras löpande. Regeringen initierade under förra mandatperioden fem strategiska samverkansprogram för att möta olika samhällsutmaningar, där programmet *Cirkulär biobaserad ekonomi* har tydligast koppling till utredningens frågeställningar. Programmet ska enligt regeringen leda till att öka möjligheterna för biobaserade produkter att ersätta fossila produkter och att en resurseffektiv återanvändning och återvinning av produkter och material främjas.

Varje år satsas omkring 4 miljarder kronor i svensk forskning med direkt koppling till skog och skogsindustri. Knappt hälften, 1,7 miljarder kronor finansieras av staten och drygt hälften, 2,3 miljarder kronor, finansieras av näringslivet. De statliga resurserna är relativt jämnt fördelade mellan forskning om skogsbruk, befintliga processer och produkter samt nya biobaserade produkter. Resurserna från näringslivet används främst till forskning och innovation inom befintliga processer och produkter, men även forskning för nya biobaserade produkter har stort fokus. I takt med att nya användningsområden för biomassan utvecklas kommer efterfrågan av biomassa sannolikt öka än mer.

Skogsindustrin i Sverige har gjort och planerar framtida stora investeringar. År 2018 utgjorde skogsindustrins investeringar 21 procent av svensk industris totala investeringar. År 2017 låg siffran på 23 procent. I absoluta tal investerade skogsindustrin för 15,4 miljarder kronor år 2018 och för 16,1 miljarder kronor 2017. De senaste årens investeringar har framför allt legat inom tillverkning av massa och kartong samt i träbyggande, som en följd av en stor ökad efterfrågan på korslimmat trä som används till bjälklag, väggar och yttertak. Flera skogsindustriföretag bygger även nya anläggningar för industriellt träbyggande vilket också avspeglas i investeringarna. Dessa investeringar bygger på en ökade efterfrågan på skogsindustrins produkter samt på förutsättningen att det går att förse industrin med i huvudsak inhemsk råvara.

I den klimatpolitiska handlingsplanen presenteras åtgärder som kopplar till ökad användning av skogsråvara i produkter, bland annat framgår att byggande i trä ska öka. Det ska enligt planen även införas klimatdeklarationer för klimatsmart byggande ur ett livscykelperspektiv från 2022, vilket sannolikt också bidrar till att fler hus med trästomme byggs.

Träbyggsektorn har tagit fram en *Färdplan för Industriellt Träbyggande 2025.* Där anges bland annat att ”Sektorn för Industriellt träbyggande har som mål att fram till 2025 bygga upp en kapacitet som kan tillgodose 50 procent av flerbostadsbyggandet och minst 30–35 procent av övriga byggnader (kontor, skolor, äldreboenden, sjukhus, fabriker, bodar etc). Eftersom därutöver cirka 90 procent av småhusen byggs i trä innebär detta att trä blir det klart dominerande stommaterialet i svensk byggindustri.” På utredningens begäran har Träbyggnadskansliet och Skogsindustrierna, som står bakom

färdplanen, analyserat vilket råvarubehov som målsättningen innebär. Förbrukningen av sågtimmer är i dagsläget på motsvarande nivå som den förväntade avverkningspotentialen för den nästkommande tioårsperioden. I praktiken innebär det dock att det är en hög konkurrens om råvaran. För att uppnå målsättningen i färdplanen gällande industriellt byggande av flerbostadshus så bedöms råvarubehovet kunna öka med upp till 400 000 m^3 sågad vara. Volymbehovet för målsättningen i färdplanen avseende övrig byggnation vid en grov uppskattning vara i storleksordningen 100 000–300 000 m^3 sågad vara. Det är därmed Skogsindustriernas uppskattning att 400 000–700 000 sågad vara motsvarar en övre gräns av intervallet om potentiellt behov av ökat råvarubehov för att uppnå färdplanens målsättningar till 2025, Det faktiska råvarubehov kan dock visa sig vara lägre beroende bland annat av vilket byggnadssystem som dominerar.[55] Färdplanens råvarubehov kan översättas till cirka 0,8 till 1,4 miljoner m^3fub, vilket motsvarar en bruttoavverkning på 1–1,7 miljoner m^3sk. För att färdplanen för industriellt trähusbyggande ska kunna genomföras krävs därför antingen en ökad tillgång till råvara eller en minska export av industrins produkter.[56]

Globala analyser visar, som nämnts ovan, på en tillväxtökning inom skogsindustrin på 2–3 procent. Vilket antagande man gör om industrins tillväxtökning är naturligtvis avgörande för hur stort det totala ökade behovet av råvara är. Det finns skäl att anta att det finns utrymme för effektivisering både vad avser råvaruanvändning och energianvändning vilket gör att ett visst ökat uttag av råvara från skogen kan medföra en ännu högre tillväxt för industriproduktionen.

Den förmodade globala omställningen för att minska fossilberoendet skulle samtidigt kunna förutsätta en än större ökning. Det är dock svårt att bedöma var i världen som utbyggnaden av skogsindustrin kommer att ske – en utbyggnad som förmodligen kommer att påverkas av var det finns tillgång på konkurrenskraftig råvara.

[55] Exempelvis har ett industriellt byggande i trä med regelstomme har en lägre förbrukning per lägenhet än byggnation i korslimmat trä (KL-trä). Vidare innebär KL-trätekniken också en möjlighet att öka förädlingsvärdet av tillgänglig råvara, genom att kunna använda sågade trävaror av kvaliteter som normalt inte hade kunnat användas till byggnation av trästomme.
[56] I dagsläget exporteras cirka 70 procent av skogsindustrins produkter. Ett ökat inhemskt trähusbyggande skulle därmed kunna uppnås genom att exportandelen sjunker till cirka 65 procent, vilket då kräver att den inhemska marknadens betalförmåga kan konkurrera mot den globala, samtidigt som trä som byggmaterial kan kostnadsmässigt kan konkurrera mot andra alternativ.

I det följande görs en beräkning av ökad efterfrågan på skogsråvara för industrianvändning med 1 respektive 2 procent fram till 2050. Antaganden vid beräkningen är:

- Utgångspunkt är dagens råvaruanvändning, vilket omfattar nettoavverkning på 90,1 miljoner m^3sk tillsammans med nettoimport som omfattar cirka 5 miljoner m^3sk.[57]
- Skogsindustrin fortsätter att vara en exportbransch, där merparten av produkterna exporteras.
- Det finns fortsatt en möjlighet att importera råvara för att täcka en del av industrins behov.

Det totala råvarubehovet vid 1 procents årlig tillväxtökning inom industrin blir cirka 128 miljoner m^3sk år 2050. Under förutsättning att importen också kan öka på motsvarande sätt, till cirka 7 miljoner m^3sk, medför detta ökat behov av inhemsk skogsråvara om cirka 31 miljoner m^3sk eller 35 procent större behov år 2050 jämfört med i dag.

Vid ett högre antagande om tillväxten inom skogsindustrin, med 2 procent tillväxtökning per år blir det totala råvarubehovet cirka 172 miljoner m^3sk 2050. Med en fortsatt möjlighet till ökad import i samma omfattning, till cirka 9 miljoner m^3sk, behöver uttaget i detta antagande vara cirka 73 miljoner m^3sk, eller 81 procent högre år 2050 jämfört med i dag.

Dessa tillväxtökningar inom industrin skulle också innebära ökade möjligheter till större produktion av bioenergi eller andra produkter från industrins reströmmar. Beräkningar om energi redovisas i följande avsnitt.

Ökad efterfrågan på bioenergi och biodrivmedel

Världens energianvändning behöver ställas om från fossila bränslen till förnybar energi om vi ska nå globala mål för hållbar utveckling. Även energieffektiviteten behöver öka inom alla sektorer för att omställningen ska vara möjlig. En kombination av styrmedel har

[57] Nettoimporten är beräknad som ett medelvärde av export respektive import sedan 1996 med hjälp av data från SCB:s utrikeshandelsstatistik.

under senare decennier bidragit till att Sverige avsevärt har minskat utsläppen av koldioxid och ökat andelen förnybar energi.

Inom initiativet *Fossilfritt Sverige* har flera branscher tagit fram färdplaner och där beskrivit vad de kan göra på egen hand för att bli fossilfria och vad de behöver politiska beslut och styrning för att åstadkomma. En mängd olika åtgärder presenteras. För att åstadkomma stora utsläppsminskningar av koldioxid kommer en övergång till bioenergi och elektrifiering att spela en central roll enligt merparten av branscherna.

En analys av de nio först presenterade färdplanerna, som Sweco gjorde på uppdrag av Svenskt Näringsliv, visar på ett ökat årligt energibehov av el på cirka 35–40 TWh och i form av bioenergi på 75 TWh, inom branschernas industriprocesser och för nationella transporter[58] år 2045. Detta avser transportsektorn utom sjöfart samt viss industri, vilket indikerar att samhällets totala ökade behov av bioenergi sannolikt är betydligt högre.

Det framgår av den klimatpolitiska handlingsplanen[59] att en ökad svensk produktion av hållbara biodrivmedel skulle kunna vara önskvärd ur fler aspekter. Det skulle kunna öka försörjningstryggheten, minska den svenska drivmedelsmarknadens sårbarhet mot omvärldshändelser, skapa jobb och bidra till regional utveckling. Det skulle också öka den totala tillgången på hållbara förnybara drivmedel på den europeiska marknaden vilket också främjar klimatomställningen i andra medlemsländer i EU. Pågående utveckling och implementering av nya tekniker medför att råvarubasen för biodrivmedelsproduktion breddas och ökar möjligheten att restprodukter från jord- och skogsbruk kan användas.

Enligt den klimatpolitiska handlingsplanen framgår vidare att krav på obligatorisk inblandning av förnybart bränsle för flyget ska införas, vilket talar för en ytterligare ökad efterfrågan på biomassa för energiändamål tidigare än till 2045 eller 2050. Det följande räkneexemplet utgår dock från ett ökningsbehov av biobränslen om 75 TWh till år 2045.

Som beskrivits ovan var Sveriges totala användning av biobränslen 141 TWh år 2018, och av detta kommer 105 TWh eller 75 procent från skogen, resten från jordbruk, importerade biodrivmedel om 20 TWh, hushållsavfall och övriga biobränslen.

[58] Avser vägtrafik, järnväg, inrikes och utrikes flyg samt arbetsmaskiner.
[59] Prop. 2019/20:65 s. 86.

Vid ett antagande om att fördelningen av biobränsleproduktionen i framtiden kommer vara ungefär densamma som i dag och biobränslen med skogligt ursprung även framgent står för 75 procent av efterfrågeökning på 75 TWh, enligt färdplanerna, skulle det tyda på ett ökat årligt behov av bioenergi från skogen som motsvarar cirka 56 TWh år 2045.

För att producera 1 TWh krävs cirka 0,5 miljoner m^3sk om det är fråga om direkt bränsleavverkning. Att stamved skulle avverkas för energiproduktion är dock knappast realistiskt. När energiproduktion i stället sker inom skogsindustrin och utgår från dess restprodukter blir råvaruåtgången i stället den dubbla, det vill säga 1 TWh kräver 1 miljon m^3sk. Det innebär att för att producera de 56 TWh som anges ovan, krävs det ytterligare 28–56 miljoner m^3sk, vilket ska ses som en indikation på storleksordning av det ökade årliga behovet av biomassa för energiändamål. Samtidigt är det inte sannolikt att hela utrymmet av restströmmar som uppstår vid en ökad avverkning kommer att användas till energiändamål. Det finns en mängd andra produkter och kemikalier, ofta med högre förädlingsvärde, som kan tillverkas av dessa restströmmar.

För enkelhetens skull görs dock i det följande några olika antaganden för att beräkna hur den ökade efterfrågan på biobränsle från skogsnäringen skulle kunna mötas. Vissa av dessa är förenklingar av verkligheten.

- Ungefär hälften av den volym som avverkas kan nyttjas som bioenergi, antingen som biobränsle från skogsbruket eller som rest- och sidoströmmar från industrin. Det betyder att för varje miljon m^3 som avverkas kan 1 TWh bioenergi produceras. Den ökade förbrukningen av råvara, vid 1 procents tillväxtökning i industrin, på 31 miljoner m^3, ökar således tillgången på bioenergi med cirka 31 TWh år 2050. En ökad förbrukning av råvara vid 2 procents tillväxtökning i industrin ger på motsvarande sätt en ökad bioenergitillgång på 73 TWh år 2050.
- Ökat möjligt uttag av grenar och toppar (grot) enligt Skogsstyrelsens beräkning på 20 TWh om ekonomiska incitament för tillvaratagande skapas.[60] Denna beräkning bygger på dagens tillväxt och avverkningsnivå. Med en ökad skogstillväxt och avverkning kommer möjligheten att ta ut grot att öka i motsvarande grad.

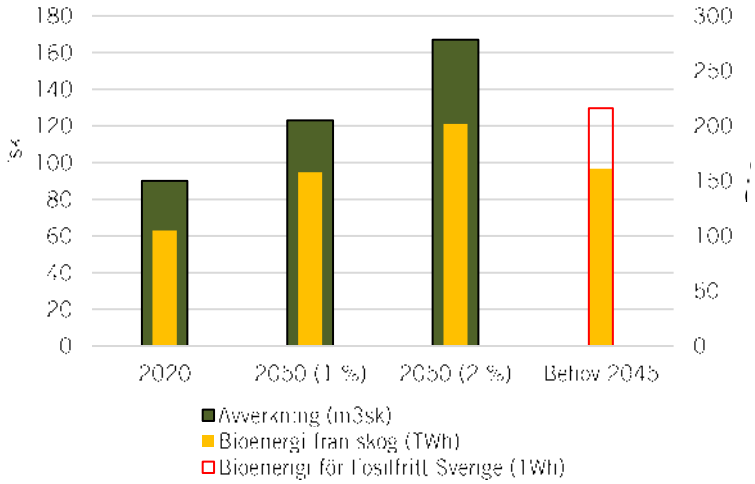
[60] Skogsstyrelsen, *Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013*, i SKA 15.

- Inget uttag av stubbar görs eftersom de bedöms ha en större betydelse som kollager och för den biologiska mångfalden.
- Fortsatt import av biodrivmedel för en del av behovet.

Ett ökat behov av bioenergi om 56 TWh, kan till relativt stor del mötas av ökat uttag av grenar och toppar, 20 TWh, samt ytterligare 31 TWh från industrins restströmmar vid 1 procents tillväxtökning inom industrin, genom ökad avverkning och enligt antagandena om import av råvara i övrigt enligt ovan. Vid 2 procents industriell tillväxt överstiger tillgången på bioenergi den beräknade efterfrågan.

Figur 7.7 Scenarion för framtida efterfrågan av biomassa från skogen

Nuvarande avverkning och energiproduktion från skogen samt scenarier för tillväxt inom skogsindustrin



Diagrammet visar råvarubehovet vid en ökad tillväxt inom skogsindustrin med 1 respektive 2 procent industriell tillväxt per år fram till år 2050 utan att importens andel ökar, samt de restströmmar i form av bioenergi som kan förväntas, genom de antaganden som presenterats ovan. Behoven för Fossilfritt Sverige bygger på de färdplaner som presenterats och antagandet att samma bioandel som i dag kommer från skogsråvara.

Om beräkningen i stället görs för att hela det ökade behovet av bioenergi som antagits, 75 TWh, enbart ska komma från skogen inklusive ökat uttag av grenar och toppar, och ingenting kommer från jordbruk etc. krävs en avverkningsnivå på 155 miljoner m^3sk år 2050.

Om Sverige ska vara oberoende av fossila insatsvaror och import av bioråvara och biobränslen (motsvarande 7–9 miljoner m^3 importerat rundvirke och 20 TWh importerade biobränslen) ökar det uthålliga avverkningsbehovet med ytterligare cirka 27–30 miljoner m^3sk.

För att möta behoven enligt antagandena ovan behöver nettotillväxten på virkesproduktionsmarken därmed vara mellan 31–103 miljoner m^3 högre än dagens nivå från år 2050 och framåt, det vill säga en ökning med i storleksordningen 30–100 procent.

Om tillväxtökningen i stället är 2 procent blir den förväntat ökade förbrukningen av råvara i skogsindustrin i stället cirka 73 miljoner m^3, vilket ökar tillgången på bioenergi med cirka 73 TWh per år till 2050.

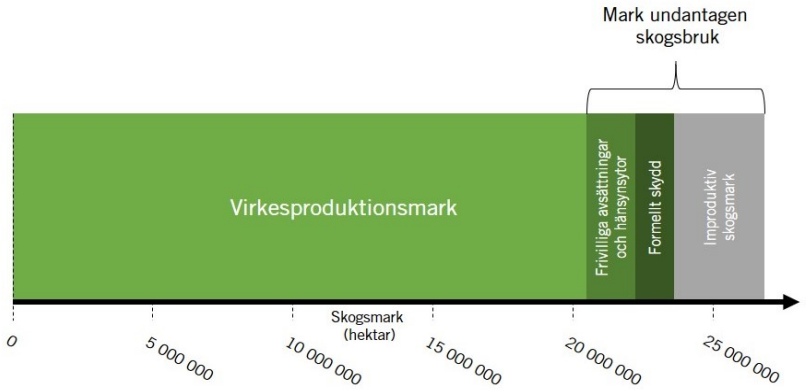
7.7.2 Möjligt utbud av skogsråvara

Genom att göra en uppdelning av skogsmarken på sådan mark som är tillgänglig för virkesproduktion (virkesproduktionsmark) och mark som inte är tillgänglig för virkesproduktion av olika skäl (skog undantagen skogsbruk) skapas en möjlighet att analysera hur skogen används i dag och hur den kan användas i framtiden. Antagandet är att all tillväxt är tillgänglig för virkesproduktion på virkesproduktionsmarken och att tillväxten på mark undantagen skogsbruk inte är tillgänglig för råvaruförsörjningen.

I realiteten finns lokalt en möjlighet för ett visst ekonomiskt uttag även från mark undantagen skogsbruk när åtgärder för naturvårdande skötsel utförs, men det anses i denna beräkning vara försumbart. Mark undantagen skogsbruk innefattar skog avsatt för naturvård (formellt skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor) samt improduktiv skogsmark.

Figur 7.8 Markanvändning

Relationen virkesproduktionsmark och mark undantagen skogsbruk



Tillgång på råvara kan beräknas med data från SKA 15 och Riksskogstaxeringen. Under lång tid har bruttotillväxten på svensk skogsmark varit högre än den årliga avverkningen och den naturliga avgången. Det har gett en årlig ökning av virkesförrådet och därmed en ökad kolsänka i skogslandskapet. En del av denna tillväxt sker dock på mark undantagen skogsbruk och är därför inte tillgänglig för virkesproduktion.

Vid en analys av tillväxtutvecklingen sedan 1990-talet framgår att nettotillväxten på virkesproduktionsmarken inte har ökat i absoluta tal eftersom den totala arealen virkesproduktionsmark har minskat genom att områden avsatts för naturvård. Analysen visar också att merparten av virkesförrådsuppbyggnaden och därmed kolsänkan i dag ligger på mark som är undantagen från skogsbruk.[61]

Enligt SKA 15 bedöms nettotillväxten öka i framtiden tack vare ett allt varmare klimat. Klimatförändringarnas eventuellt negativa påverkan på tillväxten har inte beaktats i beräkningarna. Förutsättningarna för bedömning av möjliga framtida avverkningsnivåer i ett av scenarierna i SKA 15 är vidare att inga ytterligare avsättningar för naturvård görs, det vill säga all virkesproduktionsmark kommer fortsätta att vara virkesproduktionsmark i hela landet och att skogsbrukets hänsyn till annan markanvändning inte skapar ytterligare restriktioner för brukandet.

[61] SLU, Lundmark, T, *Skogen räcker inte – hur ska vi prioritera?*, Future Forests rapportserie 2020:4.

Med dessa förutsättningar skattas den högsta uthålliga avverkningsnivån 2050 till 96 miljoner m^3sk, med antagandet att 90 procent av tillväxten på virkesproduktionsmarken avverkas årligen. Med ett antagande att 100 procent av tillgänglig tillväxt avverkas, skattas nivån till 103 miljoner m^3. Det senare antagandet innebär dock att virkesförrådet inte fortsätter att byggs upp och en relativt lägre kolsänka skapas. Ingen av dessa båda scenarier är därmed tillräckligt för att medge råvara från den nuvarande virkesproduktionsmarken för en årlig tillväxt inom den svenska skogsindustrin med 1 procent.

7.7.3 En jämförelse mellan utbud och efterfrågan

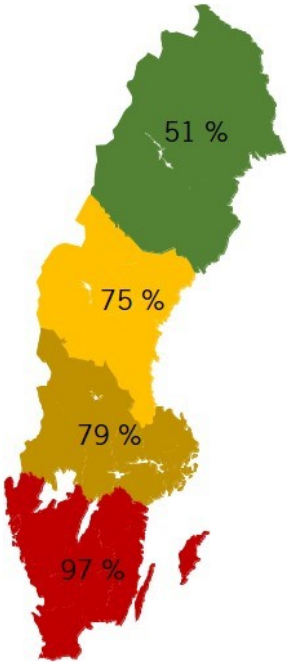
Beräkningarna ovan resulterar i en årlig uthållig avverkningsnivå år 2050 på mellan 97–105 miljoner m^3sk. Detta ska jämföras med den förväntade efterfrågan som beskrivits ovan på 126–175 miljoner m^3sk. Tillväxten på virkesproduktionsmarken måste därmed öka med 40–90 procent beroende på vilka antaganden som görs för att utbudet ska möta efterfrågan. Med en önskan om att Sverige ska vara helt självförsörjande på biomassa för produkter och energi skulle råvarubehovet bli ännu större.

Det finns regionala skillnader vad avser relation mellan nettotillväxten på virkesproduktionsmark och årlig avverkning. I Götaland ligger avverkningsnivåerna i princip på samma nivå som nettotillväxten, vilket innebär att det i detta område inte finns utrymme långsiktigt för en ökning av avverkningen om inte tillväxten i skogen ökar. I Norra Norrland är det endast 51 procent av den tillgängliga tillväxten som avverkas vilket innebär att virkesförrådet på virkesproduktionsmarken för närvarande ökar med cirka 9,5 miljoner m^3sk årligen.[62] Motsvarande siffra för hela Norrland är 16 miljoner m^3sk.

Orsakerna till de regionala skillnaderna är sannolikt flera, men skogsbrukets lönsamhet, transportkostnader samt industrins efterfrågan tillsammans med skogsbrukets hänsyn till rennäringens och naturvårdens intressen kan vara några skillnader. Det finns även en större andel frivilliga avsättningar, som inte ingår i det som ovan betraktats som naturvårdsmark, i landets nordligaste delar.

[62] I Skogsstyrelsens virkesbalanser från 2013 som var en del av SKA15 gjordes bedömningen att det fanns ett utrymme att öka avverkningen med ca 8 miljoner m^3fub (varav ¾ var lövträd) fram till 2030. Huvuddelen av detta i balansområde 1 som är något större än Norra Norrland.

Figur 7.9 Kvot mellan tillväxt och avverkning



Källa: SLU. Data enligt Riksskogstaxeringen från åren 2013–2017.
Bilden illustrerar kvoten mellan tillväxt på virkesproduktionsmarken och avverkningen i olika regioner.

Beskrivningen av den bedömda framtida efterfrågan av biomassa från skogen samt vilken potential det finns när det gäller ökad tillväxt och uttag av råvara från den svenska skogen är behäftad med mycket osäkerhet. Det finns förvånansvärt få analyser av hur mycket bioråvara som behövs för en omställning från fossila produkter till förnybara. Dessutom är klimatförändringens betydelse för skogens tillväxt ännu mycket osäker.

Givet den ökade efterfrågan både vad avser produkter och energi, med bibehållen areal skogsmark för naturvård, är det tydligt att en tillväxt inom industrin på 1–2 procent per år inte är möjlig. För att nå uppsatta samhällsmål om fossilfrihet, en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald kommer det därför krävas en ökad tillväxt i skogen som medger ett högre råvaruuttag i kombination med kraftiga satsningar på att förbättra de cirkulära flödena inom produktions- och konsumtionsledet.

7.8 Studier för möjlighet till ökade tillväxt

Det har genom åren genomförts flera studier och analyser av hur skogsproduktionen ska kunna öka. De flesta studier visar på att det finns en stor potential för ökad tillväxt i skogen.

7.8.1 MINT-utredningen

Ett regeringsuppdrag lämnades 2008 till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) om att utreda möjligheter till intensivodling av skog på marker med låga naturvärden, *MINT-utredningen*.[63] Uppdraget redovisades 2009. Utredningen visade på en stor potential med intensivskogsodling på framför allt nedlagd jordbruksmark men även på cirka 3,5 miljoner hektar skogsmark. Sammantaget bedömdes en tillväxtökning på cirka 35 miljoner m^3 per år som möjlig. Vissa av åtgärdsförslagen skulle kräva förändringar i skogsvårdslagen för att vara möjliga att genomföra. Efter att ha vägt möjligheter och risker med intensivodling föreslog SLU i redovisningen att det är rimligt att sådan odling måste ske under vissa villkor. Ett viktigt villkor som föreslogs var att odlingen ska genomföras inom ramen för adaptiv skötsel, vilket syftar till ett kontinuerligt lärande – hos skogsägare, myndigheter, forskare, intressegrupper och allmänhet – som gör det möjligt att testa metoder under kontrollerade former.

7.8.2 Adaptiv skötsel och Kunskapsplattform för skogsproduktion

I anledning av slutsatserna i MINT-utredningen lämnades ett regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen och SLU år 2012, för att utarbeta en modell och ett program för adaptiv skogsskötsel.[64] Inga regeländringar föreslogs av myndigheterna i redovisningen av det uppdraget. Alla förslag till produktionshöjande åtgärder som lämnades var möjliga att genomföra inom ramen för befintlig lagstiftning. Modellen med adaptiv skogsskötsel syftade till att presentera ett arbetssätt för produktionshöjande åtgärder i skogsbruket, snarare än att föreslå specifika åtgärder. Vissa mer konkreta åtgärder presenterades dock

[63] SLU, *Möjligheter till intensivodling av skog,* slutrapport regeringsuppdrag Jo 2008/1885.
[64] Skogsstyrelsen, *Adaptiv skogsskötsel*, meddelande 3-2013.

som möjliga att genomföra inom ramen för modellen. Det gäller till exempel skogsgödsling, förkortad kalmarkstid, dikning och dikesrensning, gödsling av dikad torvmark, användning av främmande trädslag och användning av vegetativt förökat föryngringsmaterial.

Som en vidareutveckling av arbetet med en modell för adaptiv skogsskötsel presenterade Skogsstyrelsen 2016 en *Kunskapsplattform för skogsproduktion*.[65] Syftet med plattformen var att göra en sammanhållen beskrivning av skogsproduktionen i svensk skog. Plattformen behandlar 13 områden med betydelse för skogsproduktionen, som till exempel föryngring, gödsling och åtkomst av skogsmark. Skogsstyrelsen presenterade i plattformen några övergripande slutsatser:

- Störst betydelse för en hög och värdefull skogsproduktion är väl utförda åtgärder i skogsbruket, framför allt vid föryngring och val av trädslag.
- Röjning och gallring skapar stabila bestånd och höjer det framtida värdet och användbarheten av virket och är därför viktiga skötselåtgärder att utföra.
- Kvävegödsling och dikesrensning kan på kortare sikt öka skogsproduktionen och framtida avverkningsmöjligheter, och det är viktigt att de utförs med hänsyn till både produktions- och miljövärden.
- Det är viktigt att förhindra omfattande skogsskador, framför allt de som orsakas av klövvilt, snytbagge, rotröta och granbarkborre. Nya skadegörare måste förhindras. Skador av klövvilt kan begränsas främst genom minskning av viltstammarna.
- Skogsskötseln behöver bli mer variationsrik. Hänsynen till biologisk mångfald och andra allmänna intressen behöver utvecklas.

En rekommendation från Skogsstyrelsen och SLU i redovisningen av kunskapsplattformen var att inleda en samverkansprocess för skogsproduktion.

[65] Skogsstyrelsen, *Kunskapsplattform för skogsproduktion*, meddelande 1-2016.

7.8.3 Samverkansprocess för skogsproduktion

Under åren 2017–2019 utvecklade Skogsstyrelsen arbetet med produktionsplattformen samt delar av de förslagen från det nationella skogsprogrammets om att utreda mål för skogsproduktion, inom en samverkansprocess för skogsproduktion.

Arbetet har genomförts av Skogsstyrelsen, representanter från skogsnäringen och en representant från ideell naturvård.[66] Resultatet av processen presenterades i en rapport, *Skogsskötsel med nya möjligheter* med 88 åtgärder, som kan leda till ökad lönsam skogsproduktion.[67] Rapporten ger förslag på hur skogen kan skötas för att på ett hållbart sätt bidra till övergången till ett fossilfritt samhälle och en växande bioekonomi. En viktig del i rapporten anges vara avsnittet om skogsskötsel och andra samhällsmål. I det kapitlet beskrivs hur man genom skogsskötselåtgärder för ökad tillväxt även kan göra insatser för att nå andra samhällsmål med skogen.

Processgruppen bedömer att tillväxten i de svenska skogarna kommer kunna öka med cirka 20 procent fram till år 2050 jämfört med 2020 under förutsättning att åtgärderna i rapporten genomförs. Processgruppen inom samverkansprojektet bedömde vidare att de förslagna åtgärderna är möjliga att utföra inom ramen för ett skogsbruk för hållbar utveckling och utan negativ påverkan på andra samhällsmål. Förslagen är grupperade inom 13 insatsområden;

1. Aktiv klövviltförvaltning
2. Hantera skadeorsaker utöver klövviltet
3. Askåterföring på fastmark
4. Dikesrensning
5. Infrastruktur viktig för skogsförvaltning
6. Bästa möjliga skogsodlingsmaterial
7. Skötsel för hög och värdefull tillväxt
8. Främmande trädslag
9. Skogsgödsling
10. Skogsskötsel för andra samhällsmål

[66] Naturskyddsföreningen som representerade ideell naturvård har reserverat sig mot rapporten.
[67] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019/24.

11. Fördjupade rådgivningsinsatser
12. Forskning, utveckling och kompetensförsörjning
13. Uppföljning och ständiga förbättringar

För vart och ett av områdena föreslås vad som bör göras och av vem, samt möjliga positiva och negativa konsekvenser.

Av de 13 utpekade områdena bedöms tre områden vara sådana som kan komma att genomföras på stor del av arealen och därmed få stor betydelse för den totala tillväxtökningen. Det gäller *aktiv klövviltsförvaltning, bästa möjliga skogsodlingsmaterial och skogsskötsel för hög och värdefull tillväxt*. Enligt rapporten bedöms dessa insatsområden stå för närmare 70–80 procent av den möjliga tillväxtpotentialen. Många åtgärder handlar om att skapa stabilare skogar och på så viss klimatanpassa skogsbruket inför kommande befarade ökade skador.

Flera andra åtgärder, som bedöms utföras på en mer begränsad areal, har stor betydelse för den ökade skogsproduktionen. Till exempel *dikesrensning*, användning av *främmande trädslag* och *skogsgödsling*. Samtliga i rapporten föreslagna åtgärder innebär en potential att på sikt öka skogsproduktionen med flera tiotals miljoner m^3sk per år.

De insatser för ökad produktion som föreslås i rapporten, som kan utföras i kombination med aktiva åtgärder för naturvårdande skötsel, presenteras som en delvis ny skogskötselinriktning som förväntas ge säker och viktig skogsproduktion samtidigt som förbättrade livsbetingelser för många arter i det brukade landskapet. En viktig utgångspunkt i rapporten är att de föreslagna åtgärderna endast utförs på produktiv skogsmark där det inte finns höga naturvärden.

Effekter av de föreslagna åtgärderna ur olika perspektiv

Av rapporten framgår att effekter av åtgärderna har bedömts ur sex olika perspektiv. Nedan beskrivs kortfattat de bedömningar som rapporten gör av åtgärderna för respektive perspektiv.

- Bioekonomi: Effekten av föreslagna åtgärder är positiva för Sveriges omställning till cirkulär bioekonomi.
- Biologisk mångfald: Effekten av de föreslagna åtgärderna skapar förutsättningar för förstärkning av skogens biologiska mångfald. Effekten av de åtgärder som är negativa för biologisk mångfald

begränsas av att dessa åtgärder sker på små arealer och beror också på hur åtgärderna utförs.

- Klimat: Effekten av föreslagna åtgärder är positiva i arbetet med att bromsa klimatförändringen. En ökad tillväxt innebär ökat upptag av koldioxid och ökade möjligheter att lagra kol i skog och/eller produkter. Rensning av diken på torvmark ökar tillväxten men medför även avgång av växthusgaser. Klimateffekten är positiv för skogsgödsling sett ur ett livscykelperspektiv.
- Mark och vatten: Effekten av föreslagna åtgärder kan ge både positiva och negativa effekter på mark och vatten. De negativa effekter som förekommer kan bedömas som ringa. Lokalt kan oönskade effekter på vattenekosystem uppkomma exempelvis vid dikesrensning och skyddsdikning samt skogsmarksgödsling. De föreslagna åtgärderna bör utföras så att negativa effekter minimeras.
- Sociala och kulturella värden: Effekter av föreslagna åtgärder är i huvudsak positiva för sociala och kulturella värden. Välskött skog bedöms generellt vara positiv för sociala värden. Lägre klövviltstammar kan vara negativt för jägare och för de som vill se vilda djur. Många forn- och kulturminnen främjas av anpassad skötsel.
- Renskötsel: Anpassningar till renskötseln förespråkas i röjning och gallring inom viktiga terrängavsnitt. Särskilt användning av främmande trädslag, och i vissa fall markberedning, bedöms som negativt för renskötseln.

Nedan följer rapportens sammanfattande beskrivning av de tre mest betydelsefulla insatsområdena.

Aktiv klövviltförvaltning

Redan befintlig tillväxt och tillväxtpotentialen kopplad till ett mer aktivt skogsbruk måste säkras genom målmedveten hantering av befintliga och befarat kommande skogsskador. Om dagens nivåer på klövviltbetesskador kan sänkas kraftigt ökar med automatik incitamenten för ett mer aktivt skogsbrukande. Alltför täta klövviltstammar hotar rekrytering för flera lövträdslag liksom potentialer hos skogsträdsförädlingen, återväxt, höga stamantal efter röjning och positiva klimateffekter. På många ställen skadas skogen så svårt att

resultatet blir undermåliga ungskogar som är luckiga och har låga stamantal per hektar. Många skogsägare väljer på grund av dagens höga betestryck gran men också andra trädslag framför tall på magra marker vilket ger negativa effekter både för skogsproduktion och biologisk mångfald.

I rapporten lämnades följande förslag till förbättringar inom klövviltsförvaltning.

Vad ska göras och av vem

- Markägare och jägarkåren: Anpassa klövviltpopulationen till skadeläget i förhållande till uppsatta mål, viket innebär kraftfull sänkning av antalet klövvilt.
- Staten: Om skadenivåerna överstiger Naturvårdsverkets, Skogsstyrelsens och skogsbrukets måltal för andel årligen uppkomna skador på hälften eller mer av landets Älgförvaltningsområden enligt Äbin-resultaten 2021 omprövas förvaltningssystemet, möjligen via en Statlig offentlig utredning.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen: Utred möjligheter till olika ekonomiska incitament i viltförvaltningen.
- Skogsstyrelsen: Samhället bekostar och utvecklar Älgbetesinventeringen och foderprognoser.
- Skogsstyrelsen, markägare och jägarkåren: Rådgivning om klövviltförvaltning med implementering av *Mera Tall-projektet* i hela landet.
- Alla berörda: Rådgivning om skogsskötselprogram som medför ökade fodermängder i den skötta skogen.
- Staten: Avreglera jakt på kronhjort.

Möjliga positiva konsekvenser

- Ökad inväxning av flera lövträdslag, främst de så kallade RASE-arterna, vilket gynnar biologisk mångfald.
- Ökad motivation för aktiv ståndortsanpassad skogsskötsel.

- Ökad skogsproduktion och ökad lönsamhet i skogsbruket.
- Minskad risk för skador av granbarkborre på lång sikt.
- Högre kvalitet på klövviltstammarna.

Möjliga negativa konsekvenser

- Minskad motivation till jakt hos jägarkåren.
- Minskat jaktvärde.

Bästa möjliga skogsodlingsmaterial

Skogsträdsförädlingen är en av de viktigaste aktiviteterna för att öka tillväxten på lång sikt. Återkommande investeringar i nya fröplantager får en stor effekt då de möjliggör plantodling med förädlade skogsfröer som med tid får allt bättre produktionsegenskaper och därmed påverkar potentiellt stora skogsarealer.

I Sverige sker fröodling av gran och tall i tre olika omgångar av fröplantager med successivt ökade förädlingsvärden. De äldsta är de så kallade *EttO-plantagerna*, den första omgångens fröplantager, som nu till stor del är ersatta av *TvåO-plantager*. Den tredje omgångens fröplantager, *TreO-plantagerna*, har tagits eller är på är på väg att tas i bruk. TreO-plantager ger en potentiell tillväxtökning i storleksordningen 23–26 procent med bevarad eller förbättrad vitalitet, kvalitet och genetisk diversitet. Nya generationer fröplantager förväntas öka tillväxten ytterligare och planeringen för dessa har startat.

Somatisk embryogenes (SE) är en växtfysiologiskt avancerad metod för att vegetativt föröka växtmaterial, i vårt fall gran inom överskådlig tid. Metoder för att automatisera och odla embryon av gran till granplantor är under utveckling i Sverige och är sannolikt på väg in i en operativ fas. Motivet för att använda SE är att direkt nå efterfrågade trädegenskaper i skogsträdsförädlingen utan att behöva gå vägen via fröplantager. Granfröodling i plantager begränsas av en ojämn blomning, extern pollinering och skadegörare vilket undviks med SE. Genom att tillämpa SE kan redan nu en möjlig förädlingsgrad på cirka 30 procent ökad volymproduktion uppnås. En tidsvinst i förädlingsarbetet ger SE i genomsnitt dubbel vinst över tid mot frö-

plantager och SE är därmed en av de viktigaste metoderna för ökad tillväxt hos gran i första hand.

Även om andra delåtgärder som exempelvis markberedning och planteringens utförande har stor inverkan på återväxtresultatet är skogsplantornas kvalitet en central del av återväxtkedjan. Ökad överlevnad i skogsplanteringar är av största strategiska vikt för att få ut stor effekt av skogsträdsförädlingen, hög tillväxt och hög lönsamhet genom att efter röjning erhålla en hög överlevnad hos kulturplantor. I Sverige pågår förhållandevis lite forskning om skogsplantors kvalitet och dess koppling till plantors fältprestanda. Då plantering är den dominerande återväxtmetoden finns starka skäl att växla upp återväxt- och plantforskningen.

Följande förslag till förbättringar för skogsodlingsmaterial lämnades i rapporten.

Vad bör göras och av vem?

- Skogforsk, berörda intressenter och staten: Utredning av kvantifiering, urvalskriterier (produktion, klimatanpassning, resistens), finansiering, anläggning och skötsel av framtida fröplantager.
- Fröplantageägare: Framtida fröplantager bör designas så att det blir möjligt att tälta in dem för att reducera befruktning från externt inkommande pollen.
- Större skogsägare: Tillämpning av Skogforsks *PlantvalOptimal*.
- Skogsstyrelsen: Efter tester genom Adaptiv förvaltning och erfarenheter genom skogsodling göra en översyn av lagstiftningen för vegetativt förökat skogsodlingsmaterial.
- Plantproducenter: Kvalitetssäkra skogsplantproduktionen med avseende på de viktigaste plantegenskaperna (exempel är snytbaggeskydd, kvävehalt, rot/skott-kvot, sundhet).
- Alla berörda: Rådgivning om skogsodlingsmaterialets betydelse för skogens tillväxt, klimatanpassning, virkeskvalitet, skaderisk, variationsrikt skogsbruk, et cetera.
- Skogforsk: Säkerställ att resistensfrågor är inkluderade i förädlingen av skogsodlingsmaterial.

Möjliga positiva konsekvenser

- Klimatanpassat skogsodlingsmaterial.
- Ökad värdefull skogsproduktion och stärkt ekonomi för skogsbruket.
- Minskad skaderisk och ökad virkeskvalitet.

Möjliga negativa konsekvenser

- Ökade kostnader i skogsodlingen.
- Ökad byråkrati.
- Minskad förekomst av genom från ursprunglig population.

Skogsskötsel för hög och värdefull tillväxt – 3T

Skogsskötsel spänner över ett sekellångt perspektiv. Ingen kan med säkerhet säga hur framtiden blir. Ändå har dagens förvaltare av skog ett ansvar att överväga hur skötseln ska läggas upp för att skogen ska kunna möta morgondagens behov. Skogsskötseln påverkar vilken utväxling som kan hämtas från skogsträdsförädling och av ett allt varmare klimat liksom skogarnas motståndskraft mot viltbete och andra skador. Det finns en risk att varmare klimat medför fler och mer svårhanterliga skogsskadescenarion. Små korrigeringar i skötseln får stora summerade tillväxteffekter. Det är därför avgörande för skogens tillväxt och vitalitet att skogsägaren vidtar rätt åtgärder i rätt tid. Särskilt viktiga är ståndorts- och beståndsanpassade åtgärder vid återväxt och vid beståndsvård genom röjning och gallring. För att utnyttja produktionspotentialen väl är det angeläget att ny kunskap och nya erfarenheter tas tillvara för att på så sätt ständigt utveckla brukandet av skogen. Omfattande skoglig planering genom skogsbruksplan eller motsvarande underlättar ett aktivt och lönsamt skogsbruk.

Varje skogsägare bör själv formulera sina mål för skogsskötseln inom gällande lagstiftning. Det program som presenteras nedan är skogsskötsel utformad för hög tillväxt, god ekonomi, hög vitalitet, handlingsfrihet avseende omloppstidens längd, gynnsammare förut-

sättningar för renskötsel och ger skogar som har attraktioner för rörligt friluftsliv men även andra värden kopplat till övriga samhällsmål som exempelvis ökad produktion av viltbete. Skogsskötselprogram 3T (Trädslag, Tid, Täthet) är en förenkling som kan fungera som en ledstång för de skogsägare som önskar satsa på en hög och lönsam skogsproduktion. Fundamentalt är att välja rätt trädslag för respektive ståndort, utföra röjning och gallring vid rätt tidpunkt (här uttryckt som höjd) och lämna rätt täthet av kvarvarande träd efter röjning och gallring.

Tabell 7.2 Ledstång för 3T

Antal plantor/träd per hektar efter utförd åtgärd

	Mager mark	Medelgod mark	Bördig mark
Plantering	1 800	2 000	2 200
Röjning vid ca 2–3 m höjd	1 700	2 000	2 200
Första gallring vid ca 12 m höjd	900	1 100	1 300
Andra gallring vid ca 18 m höjd	Utgår oftast	600–800	600–800
Målbestånd vid ca 22–26 m höjd	600–800	600–800	600–800

Källa: Skogsstyrelsen, Skogsskötsel med nya möjligheter, rapport 2019/24.

Intensivt återväxtarbete

Goda återväxtresultat är basen för en seriös skogsskötsel som ger handlingsfrihet, stora virkesvolymer och stora virkesvärden. Framgång i återväxtarbetet är grunden för den fortsatta skogsskötseln. Kort hyggesvila är angeläget för hög skogsproduktion och goda återväxtresultat men förutsätter oftast att plantor med effektiva snytbaggeskydd används. Skyddsdikning innebär att grunda, tillfälliga diken grävs för att dränera överskottsvatten på fuktiga marker efter föryngringsavverkning, i syfte att säkerställa återväxt. Skyddsdikning sänker således inte grundvattenytan, utan hindrar den från att under hyggesfasen stiga och skapa syrebrist för trädens rötter. Ståndortsanpassad och skonsam markberedning av god kvalitet som utförs med precision och som inte blottlägger mer mineraljord än nödvändigt och plantering med högkvalitativa plantor sprungna ur förädlat frö senast andra växtsäsongen efter avverkning är viktiga framgångsfaktorer. Fokus bör ligga på ståndortsanpassning av åtgärder och trädslagsval. Skogsodling bör ske genom plantering alternativt i någon mån sådd på den övervägande delen av den areal som används för

virkesproduktion. Naturliga återväxtmetoder har en given plats i skogsbruket och kan bland annat tillämpas på gynnsamma ståndorter i goda klimatlägen eller där det av andra skäl är motiverat. Röj vid rätt tid och till rätt täthet.

Röjningens utförande beror av markägarens mål för beståndet och är en investering för att skapa framtida hög avkastning. Röjningen utförs normalt vid 2–3 meters trädhöjd och bör senast vara utförd innan beståndet når 5 meters medelhöjd. Genom att röja i god tid minskas konkurrensen mellan träden om vatten, näring och ljus. Varje träd blir snabbt mer robust och mer motståndskraftigt gentemot skador. Röjning i god tid medför även att en förhållandevis lång period står till förfogande för dimensionsutveckling innan det är dags för första gallring. Röjning skapar förutsättningar för väl avvägda framtida gallringsingrepp.

Gallra i rätt tid med rätt styrka

Gallring är en förutsättning för längre omloppstider utan att förlora mycket i virkesproduktion. Längre omloppstider kan bidra till högre rekreationsvärden och biologisk mångfald. Gallring ökar flexibiliteten för kommande beståndsbehandling och val av omloppstid. En ogallrad skog måste föryngringsavverkas inom ett relativt kort tidsintervall. Om man väntar med slutavverkning leder självgallringen till betydande förluster i gagnvirkesvolym. Har inte förstagallringen satts in i tid kan det vara svårt att gallra över huvud taget eftersom man riskerar stormskador efter gallring i hög och tät skog.

Lövet

Trots att exempelvis björk växer lika snabbt på höjden som tall i ungdomen är produktionen sett över en omloppstid väsentligt lägre än för barrträden. Lövträd kan i flera situationer ha stor betydelse för andra samhällsmål än skogsproduktion. Det finns emellertid minst fyra situationer där lövet bidrar till ökad produktion:

Lövträd kan utgöra utfyllnad till önskat stamantal efter röjning i barrbestånd. Lövträd får fylla in luckor efter döda kulturplantor om naturligt föryngrat dugligt barrträd saknas på platsen. Stamantalet

får dock inte bli så högt att barrproduktionen hämmas. En lövinblandning på 10–20 procent kan vara lämpligt.

Lövträd kan utgöra lågskärm över gran. Skötselmodellen är omständlig men ger en merproduktion. Det kan visa sig problematiskt att småningom få ut det mesta av lövet med lönsamhet utan att skada underbeståndet av gran.

Lövträd kan utgöra mer eller mindre trädslagsrena bestånd i surdråg eller på övergiven jordbruksmark. En stor andel av aktuell areal bedöms i dag vara otillfredsställande skött. Betydande produktionsvärden kan vinnas genom att röja och gallra i dessa bestånd.

Odling av poppel och hybridasp vilket oftast sker på nedlagd jordbruksmark är ett av få verkligt högproduktiva odlingssystem i Sverige. Forskning pågår kring poppel och hybridasp för att med avancerad växtfysiologi skapa ännu bättre växande lövträd.

Följande förslag till åtgärder för skogsskötsel för hög tillväxt och högt virkesvärde anges i rapporten.

Vad bör göras och av vem?

- Skogsstyrelsen: Målbilder för god skogsproduktion bör utformas.
- Skogsstyrelsen och skogsbruket: Rådgivning utökas för föreslaget skogsskötselprogram.
- Entreprenörer: Använd automatisk gallringsuppföljning.
- Staten: Ökade forskningsresurser för utveckling av kostnadseffektiva och skonsamma metoder för föryngring och beståndsvård, inklusive sambandet dem emellan, för olika ståndorter.
- Skogsstyrelsen: Tillägg och ändring i Skogsstyrelsens Återväxtuppföljning med skattning av medelhöjd och registrering av stambrev för framtida utvärderingar avseende effekter och klimatanpassning.
- Alla berörda: Rådgivning och kunskapsuppbyggnad om hur lövskog sköts på bästa sätt för lönsam och hög produktion.
- Staten: Se över lagstiftningen kring ädellövskog så det blir attraktivare att anlägga och sköta ädellövskog.
- Skogsägaren: Skogsbruksplaner skapas, utvecklas och uppdateras.

- Skogforsk: Produktions- och miljöeffekter av skyddsdikning bör undersökas.
- Alla berörda: Rådgivning om vattenvårdande åtgärder enligt målbilder i samband med skyddsdikning.

Möjliga positiva konsekvenser

- Ökad skogsproduktion och stärkt ekonomi för skogsbruket.
- Ökad täckning av botten-, fält- och buskskikt för biologisk mångfald och viltfoder.
- Skogens sociala värden kan stärkas.

Möjliga negativa konsekvenser

- Likriktning av skogsskötseln.
- Minskad variation i den framtida skogsråvarans egenskaper.

7.9 Hur kan potential för ökad produktion av skogsråvara infrias?

Som beskrivs ovan har det genomförts många studier, analyser och forskningsprojekt genom åren, i syfte att bedöma potentiell ökad tillväxt och produktion i skogen. Nuvarande skogsskötselsystem ger också redan i dag en tillväxtökning varje år, där klimatförändringen kommer ha en betydelse i sig, men för att en skapa en tillväxt som kan möta en del av den förväntade ökade efterfrågan på biomassa krävs ytterligare insatser. På ett övergripande plan vet vi redan i dag vilka åtgärder som kan öka tillväxten och hur dessa ska genomföras.

En mycket viktig utgångspunkt för skogsbruket är dock klimatanpassning av skogarna inför framtida potentiella effekter av ett förändrat klimat. Risken är annars den klimatpositiva effekten för tillväxten tas ut av ökade skogsskador vilket i slutändan mycket väl kan leda till en negativ nettoeffekt.

Skogsbrukets ekonomiska förutsättningar kan innebära ett hinder för ökad produktion

Fram till mitten av 1990-talet fanns ett nära samband mellan nettobetalningen för virket vid avverkning och fastighetspris. Priset på fastigheten styrdes av den avkastning fastigheten beräknades ge. Sambandet bröts i mitten av 1990-talet. En bidragande orsak var slopandet år 1991 av prisprövningen vid köp av jordbruksfastigheter.[68] Därefter har gruppen möjliga köpare ökat kraftig.

Marknaden för skogsfastigheter präglas i dag av ett stort underskott av objekt. Det finns generellt sett betydligt fler som vill köpa skogsfastigheter än som vill sälja. Antalet skogsfastigheter (brukningsenheter) ägda av fysiska personer var år 2017 cirka 225 000. Dessa fastigheter ägs av cirka 320 000 skogsägare som i snitt behåller ägandet i cirka 20 år vilket innebär att cirka 11 200 skogsfastighet byter ägare varje år. Tre fjärdedelar av dessa ärvs eller säljs inom familj och släkt. Det innebär att endast cirka 3 000 skogsfastigheter säljs årligen på en helt öppen marknad.[69]

[68] Prop. 1990/91:155.
[69] Skogsstyrelsens, *Statistik om skogsägande 2017*, rapport 2018:12.

Cirka två tredjedelar av skogsägarna har inga lån alls på sin skogsfastighet och cirka hälften av landets skogsägare uppger att de skulle köpa mera skog om möjlighet gavs.[70] Redan detta innebär drygt 100 000 spekulanter till de 3 000 fastigheterna som säljs på öppen marknad. Till detta kommer givetvis ett mycket stort antal spekulanter som i dag inte äger skog.

Trots att antalet möjliga köpare har ökat kraftig är den typiska köparen oftast en rågranne som köper genom sammanläggning med befintlig fastighet. Antalet skogsägare har därför minskat med 16 000 de senaste 10 åren och antalet skogsfastigheter har minskat med 6 100 under samma period.

Tabell 7.3 Privat skogsägande

Antal privata ägare och sammanlagd areal produktiv skogsmark per landsdel

Landsdel	Antal privata skogsägare (avrundat)	Produktiv skogsmark (miljoner hektar)
Norra Norrland	42 444	7,5
Södra Norrland	43 658	5,9
Svealand	95 043	5,4
Götaland	13 819	4,8

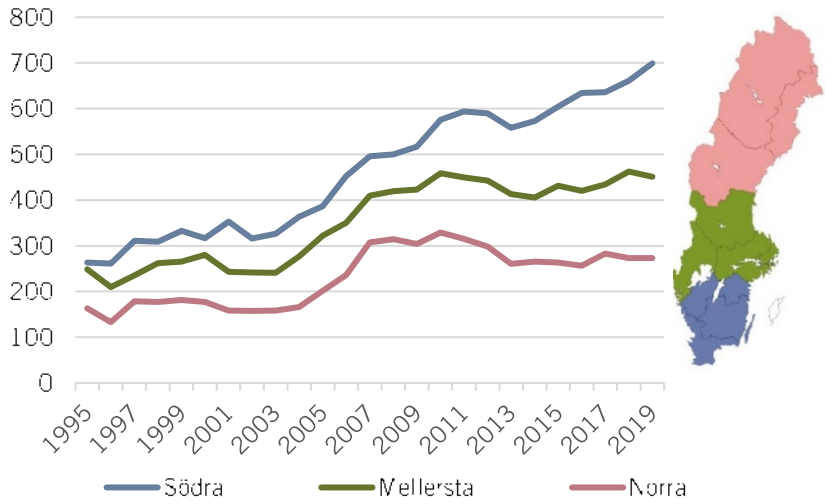
Källa: Skogsstyrelsens rapport 2018:12, *Statistik om skogsägande 2017.*

Antalet privata skogsägare och därmed spekulanter är högst i Götaland. Men där finns det lägst areal av produktiv skogsmark. Förhållandet är det motsatta i Norrland. Detta bidrar till en stor prisspridning över riket. Andra tunga prisfaktorer är närhet till större ort samt avstånd från skogen till industri.

[70] *Skogsbarometern 2019*. Skogsbarometern är en årlig undersökning som KANTAR Sifo utför på uppdrag av Swedbank, Sparbankerna och LRF Konsult.

Figur 7.10 Skogsmarkspriser 1995–2019

Inflationsjusterat pris (kr/m³sk) fördelat på landsdel



Källa: Prisstatistik från Ludvig & Co som är Sveriges största mäklare av skogsfastigheter.

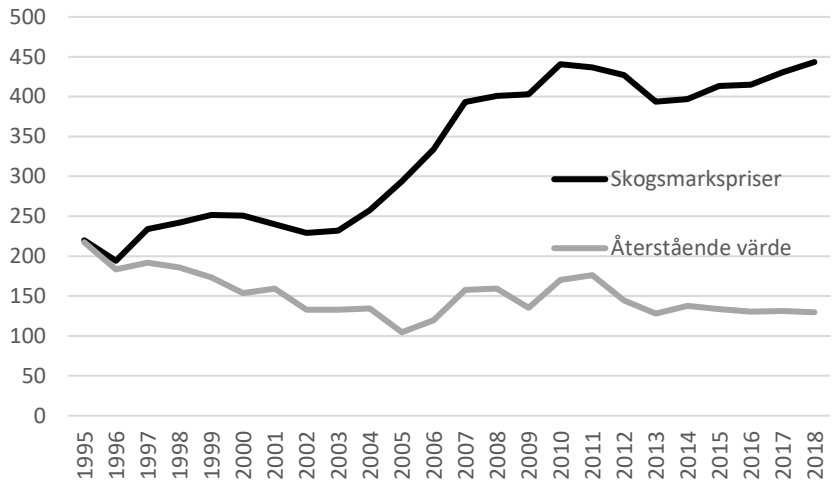
Även det betydande räntefallet som började i mitten av 1990-talet har omkullkastat gamla principer för värdering av skogsfastigheter. För första gången i historisk tid är numera låneräntan för köp av skogsfastighet ofta lägre än volymtillväxten i skogen. Detta kan, särskilt i södra Sverige med hög tillväxt, innebära att alternativet till en avverkningslikvid är att behålla virket växande på rot och i stället till en låg räntekostnad belåna fastigheten. Den möjligheten fanns inte före 1995. Den låga räntan driver särskilt upp skogsmarkspriserna i södra Sverige med den högsta tillväxten.

I motsats till vad som indikeras av skogsmarkspriserna har inte lönsamheten i skogsbruket utvecklats på samma sätt. Stigande priser för sågtimmer och massaved äts till stor del upp av ökade kostnader för skogsbruket. En låg lönsamhet inom skogsbruket, i kombination med en hög värdestegring för skogsbruksfastigheter, kan medföra att incitamenten för skogsbruksåtgärder som en del av en näringsverksamhet, får stå tillbaka. I stället kan ett synsätt anläggas som innebär att en skogsbruksfastighet som alternativ till en näringsverksamhet utgör en kapitalplacering. Motiven för att vidta tillväxthöjande åtgärder, som innebär en kostnad på kort sikt, kan därför vara lägre. Åtgär-

der som innebär att virkesbeståndet minskar på fastigheten, som gallring, innebär dessutom en svårmotiverad kapitalförlust.

Figur 7.11 Skogsmarkspriserna förhållande till skogsbrukets lönsamhet

Årligt genomsnitt för riket. Inflationsjusterade värden (kr/m³sk).



Källa: Ludvig & Co och Skogsstyrelsen

Anmärkning: Det återstående värde är ett belopp, framräknat av Skogsstyrelsen, som motsvarar det värde som kvarstår efter att kostnaderna för skogsvårdsåtgärder dragits av från rotnettovärdet, till exempel kostnader för markberedning och röjning. Värdet av grenar och toppar är inräknat. Skogsstyrelsens värde omräknats från m³fub till m³sk.

Genomsnittliga skogsmarkspriser för riket avser slutpriser från de försäljningar som mäklats av Ludvig & Co.

7.10 Hur påverkas skogsnäringen av skydd av skog?

Den svenska skogsnäringen är en bransch som exporterar närmare 80 procent av de produkter som tillverkas. Det medför att omvärldsfaktorer och marknadskrav är ständigt närvarande vid de strategiska beslut som fattas på företagsnivå. Ett tydligt exempel på detta är de system för certifiering av ansvarsfullt skogsbruk och spårbarhet av råvaror, inom FSC och PEFC som beskrivits i kapitel 4.5.

I den utsträckning efterfrågan på produkter från ett hållbart och ansvarsfullt skogsbruk även fortsättningsvis är stark kommer det vara lönsamt för företagen att ansluta sig till sådana certifieringssystem och bedriva skogsbruk i linje med certifieringskraven. För det fall marknaden i första hand efterfrågar råvara till så lågt pris som möjligt kan skogscertifieringarnas starka ställning i Sverige successivt komma att urholkas till förmån för ett skogsbruk som enbart sker i enlighet med lagens lägre krav på hänsyn.

Svenska företag påverkas också av den generella bilden av hur skogsbruk bedrivs i Sverige och hur arbetet med att bevara och utveckla biologisk mångfald i skogen bedrivs. Det innebär att frågan om hur förutsättningarna för produktion av skogsråvara påverkas av behovet av skydd av skog behöver belysas ur fler aspekter. Den ena aspekten är det konkreta konstaterandet att när skogsmark avsätts för naturvård minskar den tillgängliga arealen för rationellt och aktivt skogsbruk. Den andra aspekten är mer svårdefinierad och på en mer övergripande nivå. Den har att göra med marknadens tilltro till det svenska systemet för bevarandet av biologisk mångfald. I det följande hanteras i första hand den första aspekten genom att övergripande belysa hur förutsättningarna för produktion av skogsråvara påverkas av att ytterligare arealer avsätts för naturvård.

I dagsläget ligger den årliga avverkningen och förbrukningen av svensk skogsråvara mycket nära den maximala nivån av långsiktigt hållbart uttag av biomassa. Eftersom de avsättningar för naturvård som görs gäller äldre, avverkningsmogen skog blir effekten på kort sikt större än om det hade varit skogsmark generellt som ingick i avsättningarna. Beräkningar visar att en procent avsatt skogsmark motsvarar cirka tre procent av den avverkningsmogna skogen. För varje ytterligare hektar skogsmark som avsätts för naturvård minskar möjligheterna till ett ökat uttag av skogsråvara med cirka fem m^3sk. När

skogsindustrins råvarubas begränsas kan även industrins investeringsvilja i Sverige påverkas.

Det går även att göra översiktliga beräkningar av kostnaden i form av uteblivet förädlingsvärde, för avsatta områden. Skogsindustrins genomsnittligt förädlingsvärde per m^3sk är cirka 1 000–1 100 kronor. Virkesförrådet per hektar i avverkningsmogen skog är i medeltal 220 m^3sk per hektar vilket ger ett förädlingsvärde på i medeltal 220 000–242 000 kronor per hektar. Värdena varierar naturligtvis från norr till söder och öster till väster, men kan ge en indikation på att det, i teorin, rör sig om betydande förädlingsvärden som inte kan realiseras när områden undantas från skogsproduktion genom att avsättas för naturvård.

Å andra sidan är den skog som avsätts för naturvård i de allra flesta fall skogsbiologiska värdekärnor och andra områden med mycket höga naturvärden där marknadskraven på råvara från ett hållbart skogsbruk ofta gör att dessa områden inte är möjliga att avverka. För till exempel den fjällnära skogen kan det även röra sig om områden som ligger långt från industri där framför allt transportkostnaden i något skede blir så pass hög att lönsamheten i att avverka blir för låg. Det gör att det inte är relevant att i varje enskild situation se dessa områden som en potentiell råvarubas för industrin. Om den framtida skogsnäringen har hållbarhet och bevarande av skogsbiologiska värdekärnor som en grundförutsättning kan det i stället vara relevant att anlägga synsättet om att skogar med mycket höga naturvärden i realiteten inte utgör en råvarubas för skogsindustrin i Sverige. Detta oavsett om sådan skog är avsatt för naturvård eller inte. Det saknas vid detta synsätt potentiellt förädlingsvärde för en slutavverkning genom trakthyggesbruk, vilket emellertid inte motsäger att skogen ändå kan ha ett högt värde för andra alternativa brukandeformer.

7.11 Hur påverkas förutsättningarna för att nå mål med närings- och landsbygdspolitiken av behovet av skydd av skog?

Mål för näringspolitik

Regeringen har formulerat ett övergripande mål för näringspolitiken:

> Att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.

Till detta övergripande mål är tre delmål kopplade:

- Stärkta förutsättningar för innovation och förnyelse.
- Stärkt entreprenörskap för ett dynamiskt och diversifierat näringsliv.
- Ramvillkor och väl fungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft.

Mål för landsbygdspolitiken

Regeringen har även formulerat ett övergripande mål för landsbygdspolitiken tillsammans med tre delmål.[71]

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är;

> En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

De tre delmålen integrerar de tre dimensionerna av hållbar utveckling och ligger i linje med Agenda 2030.

Det första delmålet är;

> Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.

[71] Prop. 2017/18:179.

Det andra delmålet är;

> Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljökvalitetsmål uppfylls.

Det tredje delmålet är;

> Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Förutsättning för att nå mål för politikområdena

Närings- respektive landsbygdspolitiken innebär i korthet att det ska finnas förutsättningar för entreprenörskap och diversifierat företagande med konkurrenskraftiga villkor i hela landet. Innovationer ska främjas liksom hållbarhet och cirkulära biobaserade näringar ska bidra till landets ekonomi. Det ska finnas förutsättningar att bo och leva på landsbygden.

Noterbart är att målen inom landsbygdspolitiken har tydligare kopplingar till hållbarhet, cirkularitet och att miljömålen ska nås än näringspolitiken i stort. Det beror sannolikt på att verksamheter på landsbygden ofta har koppling till markanvändning och därmed betydelse för att nå vissa av miljömålen medan näringspolitiken hålls på ett mer generellt plan. Sammantaget är målen dock tydligast relaterade till företagande, konkurrenskraft och jobbskapande, vilket är av betydelse vid en analys av hur avsättning av områden för naturvård påverkar möjlighet att nå dessa mål.

Skogsnäringens sammanlagda betydelse för svensk ekonomi totalt beräknat i bland annat BNP, förädlingsvärde och arbetstillfällen är fortsatt stor, även om de senaste årens strukturförändringar och effektiviseringar i hela värdekedjan har minskat näringens betydelse för framför allt arbetstillfällen totalt sett. På lokal eller regional nivå kan dock det enskilda sågverket, hyvleriet, byggföretaget eller massabruket vara av mycket stor betydelse för ortens arbetstillfällen och skatteintäkter för kommun och region.

Branschorganisationen Skogsindustrierna gjorde 2018 med hjälp av offentlig statistik en beräkning av skatteintäkter som sysselsatta inom skogsnäringen betalar till kommun och dåvarande landsting.[72]

[72] Skogsindustrierna, *Skogsnäringens betydelse för välfärden.*

Detta sattes därefter i relation till antal offentliga tjänster inom välfärden som skatterna kan finansiera. Beräkningarna omfattade samtliga län och fem kommuner; Avesta, Kramfors, Piteå, Mönsterås och Eksjö.

Beräkningarna visar att i åtta av landets län kan fler än 2 000 välfärdstjänster finansieras av skatteintäkter från direkt och indirekt sysselsatta i skogsnäringen. I Västernorrland och Norrbotten betalar direkt och indirekt sysselsatta i skogsnäringen in cirka 9 procent av kommunal- och landstingsskatterna. I Eksjö kommun står skatteinkomsterna från de sysselsatta inom skogsnäringen för nästan var femte anställd inom kommunen. Det visar att om råvarubasen för en enskild industri blir så begränsad att verksamheten tvingas stänga kan det ha stor betydelse för den enskilda kommunen. Det i sig kan medföra att möjligheten att nå mål för landsbygdspolitiken och näringspolitiken försvåras.

Om sådana begränsningar för skogsnäringen inte ska ha negativ inverkan på möjligheterna att nå näringspolitiska mål krävs det att det skapas nya jobb och företag i samma, eller större, omfattning, inom andra sektorer. Turist- och besöksnäringen är en växande näring och det finns en potential att skapa fler jobb och nya företag inom den branschen. Detta kräver dock ett stort mått av entreprenörskap inom en rad verksamheter som boende, aktiviteter, guidning, mat, med mera för att realiseras.

Att det finns gott om områden avsatta för naturvård eller skog som brukas mer extensivt, kan vara en viktig komponent för både turism- och besöksnäringen som för andra näringar med bas i skogen. Detta är dock självklart inte det enda som krävs för att alternativa näringar ska växa fram. Utbildning, entreprenörskap, samverkan och infrastruktur är andra exempel på faktorer som kan krävas för att realisera att nya branscher etableras i skogen.

8 Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald

8.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska enligt direktiven sammanställa Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen. Utredningen har uppfattat att uppdraget även omfattar den EU-rättsliga reglering om biologisk mångfald som Sverige har att följa.

Det finns flera internationella överenskommelser som berör frågor om skydd av biologisk mångfald. Utredningen har bedömt att de mest relevanta internationella åtagandena med betydelse för biologisk mångfald i skogen, där inkluderat även EU-rättsliga regleringar, som Sverige ingått eller har att följa till följd av medlemskapet i EU utgörs av Konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD), art- och habitatdirektivet[1], fågeldirektivet[2] och ramdirektivet för vatten[3]. Av relevans i detta avseende är även de åtaganden Sverige ingått under FN:s klimatkonvention och genom det så kallade Parisavtalet. Utredningen kommer inledningsvis att redogöra för vad dessa åtaganden kräver av Sverige samt för vissa andra internationella principer som rör biologisk mångfald i skogen.

Enligt direktiven ska utredningen analysera vad som krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen. Denna analys ska göras utifrån befintligt kunskapsunderlag något som utredningen kommer att redogöra för i detta kapitel. Ut-

[1] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

redningen ska även använda befintligt kunskapsunderlag och behovsanalyser om skydd av skog och ökande efterfrågan på skogsråvara och med beaktande av det föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat. Det senare kommer utredningen att redogöra för i kap. 9.

Utöver nämnda konventioner och EU-rättsliga regleringar finns andra internationella överenskommelser som också berör skydd av biologisk mångfald, däribland Bernkonventionen om skydd av vissa djur- och växtarter och deras habitat, Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur, Konventionen om internationell handel med hotade arter av vilda djur och växter (CITES-konventionen) och Konventionen om våtmarker av internationell betydelse (Ramsar-konventionen) om bevarande och hållbart nyttjande av våtmarker, sjöar, vattendrag och grunda marina områden. Utredningen har bedömt att dessa överenskommelser inte är centrala i fråga om bevarande av biologisk mångfald i skogen och kommer därför inte att närmare redogöra för dessa.

Av utredningsdirektiven framgår att det inte ingår i utredningsuppdraget att se över frågan om artskydd då detta ska hanteras av en annan utredning.[4] Utredningen har dock bedömt att det ligger inom utredningsuppdraget att i viss utsträckning redogöra för de internationella åtaganden samt EU-rättsliga åtaganden Sverige har i fråga om artskydd med relevans för skogen. Utredningen kommer även beakta dessa åtaganden i viss utsträckning i sina överväganden och förslag. Däremot är det inte denna utredningens uppgift att identifiera eventuella brister med det svenska genomförandet eller föreslå ändringar i någon del som avser artskydd.

[4] Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen.

8.2 Miljöpolitiken för biologisk mångfald i skogen

Hur Sverige genomför internationella åtaganden och EU-rättsliga förpliktelser måste ses mot bakgrund av den svenska miljöpolitikens utformning och mål. Sverige var tidigt ute med att ta fram övergripande mål för miljön. Redan 1999 tog riksdagen beslut om femton miljökvalitetsmål.[5] År 2005 beslöt riksdagen om det 16:e miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Det nationella miljömålssystemet i vilket ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och etappmål för olika områden ingår har därefter varit utgångspunkt för politikens inriktning, bland annat för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Utredningen återkommer till dessa nedan.

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken, generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Det övergripande målet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Det miljöarbete som genomförs av alla samhällets aktörer ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Ett viktigt verktyg för att nå målen och genomföra den samhällsomställning som krävs för att nå Parisavtalet och internationella åtaganden för miljö är att integrera miljö och klimat i de politikområden där de underliggande drivkrafterna till flera av miljöproblemen finns, liksom lösningarna till problemen. Åtgärder måste vidtas inom alla relevanta politikområden för att miljömålen ska nås.[6]

Regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster utgörs av de tio etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen har beslutat samt ett antal insatser som beskrivs i *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, prop. 2013/14:141. Vad gäller biologisk mångfald i skogen adresseras särskilda insatser i form av etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket, ett variationsrikt skogsbruk och insatser för att utveckla ett nationellt skogsprogram. Vissa av de etappmål som beslutades inom ramen för strategin hade målår före 2020 och några har målår 2020. Etappmålen beskrivs mer nedan under avsnitt 8.12.

[5] Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.
[6] Regeringskansliet, Faktapromemoria 2019/20:FPM1, *Meddelande om att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar*, s. 6.

De tio etappmålen som nämns i strategin är etappmål

- om ekosystemtjänster och resiliens,
- om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänsterna,
- om hotade arter och naturtyper,
- om invasiva främmande arter,
- om kunskap om genetisk mångfald,
- om helhetssyn på markanvändningen,
- om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden,
- om miljöhänsyn i skogsbruket,
- om ett variationsrikt skogsbruk, och
- om ett nationellt skogsprogram.

Biologisk mångfald och budgetpropositionen 2020

Med hänvisning till FN:s vetenskapliga kunskapsplattform för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) konstateras i budgetpropositionen för 2020 att den biologiska mångfalden minskar globalt, ekosystemtjänsterna försämras och att en miljon arter riskerar att utrotas från jordens yta. Endast 40 procent av arterna i Sverige och 20 procent av Sveriges naturtyper bedöms ha god status.[7] I budgetpropositionen anges vidare att Sverige, för att möta dessa utmaningar, ska ha en hög ambition i arbetet med naturvård, biologisk mångfald och ekosystemtjänster såväl nationellt som internationellt och inom EU. Regeringen bedömer att det även fortsatt krävs åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen som omfattar natur- och kulturmiljövård, biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

I budgetpropositionen anges även att regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Resurserna för skydd av värdefull natur ska säkras och anslaget för skydd av värdefull natur föreslås förstärkas. Staten ska vara föregångare i hållbart

[7] Prop. 2019/20:1 s. 93 f.

skogsbruk och visa stor naturhänsyn. De frivilliga avsättningarna och hänsyn har stor betydelse för att värna den biologiska mångfalden. Dessa bör öka så att etappmålet nås.

Regeringen bedömer att det behövs ytterligare insatser för att förstärka den biologiska mångfalden genom till exempel skötsel av skyddade områden, naturvårdsförvaltning, artbevarande och viltförvaltning samt restaurering och anläggande av våtmarker, och föreslår att anslaget förstärks. Skötsel och förvaltning av nationalparkernas och naturreservatens natur, byggnader och kulturmiljöer är en åtgärd för att bevara biologisk mångfald och utveckla områdena för friluftsliv och turism. Det ger också viktiga arbetstillfällen i glesbygd.

Enligt budgetpropositionen gör Sveriges skogsägare i dag ett viktigt arbete med att vårda och värna skogens biologiska värden. Samtidigt måste miljöhänsynen i skogsbruket öka och det behövs fortsatta åtgärder för ett variationsrikt och hållbart brukande av skogslandskapet för att nå miljökvalitetsmålen och friluftslivsmålen. Ekosystembaserat skogsbruk behöver uppmärksammas ytterligare och naturligt föryngrade skogar behöver öka. En viktig förutsättning för naturlig föryngring är en viltstam i balans. För att förbättra livsmiljöer för växt- och djurliv och för att bidra till klimatanpassning behöver variationsrikedomen i skogen öka genom bland annat att andelen löv och död ved ökar.

8.3 Agenda 2030

I september 2015 antog FN:s medlemsstater Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan är en handlingsplan för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välståndet som ska främja fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen.[8] Den riktar sig såväl till alla länder enskilt som till världen som helhet. Varje land har åtagit sig att utifrån sina egna förutsättningar bidra till att uppfylla agendans vision och mål både inom det egna landet och globalt, särskilt genom att stötta mindre utvecklade länder i deras genomförande. Varje land måste ta ställning till vilket angreppssätt och vilka åtgärder som ska vidtas utifrån nationella förutsättningar.

Agenda 2030 är världssamfundets nuvarande definition av vad hållbar utveckling innebär. Agendans mål och delmål är integrerade

[8] FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, ingress.

och odelbara och omfattar samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. I den inledande deklarationen till agendan uttrycks att målet är att uppnå en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling.[9] Genom Agenda 2030 bekräftas även behovet av att föra en mer samstämmig politik för hållbar utveckling.[10] Detta innebär att systematiskt integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i den nationella och internationella policyutvecklingen.[11] I Agenda 2030 erkänns att social och ekonomisk utveckling är beroende av en hållbar förvaltning av vår planets naturresurser.

Agendan utgörs av fyra beståndsdelar: den inledande politiska deklarationen, 17 globala mål och 169 delmål, medel för genomförande och ett ramverk för översyn och uppföljning. Delmålen beskrivs som globala målsättningar där varje regering, med hänsyn till nationella förutsättningar, formulerar nationella delmål utifrån den globala ambitionsnivån.[12] Agendan är således en sammanhållen målstruktur som förenar ett stort antal perspektiv. Den innehåller mål och delmål som är integrerade och odelbara, vilket innebär att åtgärder för att nå ett mål även kan påverka positivt eller i vissa fall inverka negativt på möjligheten att nå andra mål och agendan i stort. Synergierna och den integrerade karaktären på de globala målen är av avgörande betydelse för att säkerställa att syftet med Agenda 2030 för hållbar utveckling förverkligas.

Även EU har understrukit betydelsen av samstämmighet för hållbar utveckling. År 2016 lade EU-kommissionen fram sin strategi för att uppnå Agenda 2030 och 2017 antog EU:s medlemsstater gemensamma rådsslutsatser för agendan.[13]

I det globala målet nummer 15 omnämns skogen särskilt. Målet anger följande.

> Mål 15: Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald.

[9] FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, § 2.
[10] FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, mål 17.14.
[11] OECD, *Policy Coherence for Sustainable Development 2018*.
[12] FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, §§ 55–59.
[13] Europeiska kommissionen, *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid*, COM/2016/0739.

Vad gäller hållbart brukande av skog har det globala målet preciserats genom bland annat följande delmål.

> 15.1: Till 2020 bevara, återställa och hållbart använda ekosystem på land och i sötvatten och deras ekosystemtjänster, särskilt skogar, våtmarker, berg och torra områden, i enlighet med de skyldigheter som anges i internationella överenskommelser.
>
> 15.2: Till 2020 främja genomförandet av hållbart brukande av alla typer av skogar, stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar och kraftigt öka nybeskogningen och återbeskogningen i hela världen.
>
> 15.5: Vidta omedelbara och betydande åtgärder för att minska förstörelsen av naturliga livsmiljöer, hejda förlusten av biologisk mångfald och senast 2020 skydda och förebygga utrotning av hotade arter.
>
> 15.8: Senast 2020 införa åtgärder för att förhindra införseln av invasiva främmande arter och avsevärt minska deras påverkan på land- och vattenekosystem samt kontrollera eller utrota prioriterade arter.
>
> 15.9: Senast 2020 integrera ekosystemens och den biologiska mångfaldens värden i nationella och lokala planerings- och utvecklingsprocesser, strategier för fattigdomsminskning samt räkenskaper.
>
> 15.a: Mobilisera och väsentligt öka de finansiella resurserna från alla källor för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och ekosystemen.

Skogen omnämns särskilt i mål 15, men skogen och samhällets användning av skogens resurser har betydelse för de andra globala hållbarhetsmålen, med olika vikt och betydelse för respektive hållbarhetsmål beroende på om perspektivet är lokalt, nationellt eller globalt.

8.3.1 Agenda 2030 och det svenska miljömålssystemet

Av agendan framgår att varje lands regering ska säkerställa att det finns nationella delmål med utgångspunkt i den globala ambitionsnivån, men med hänsyn tagen till nationella förhållanden såsom kapacitet och utvecklingsnivå.[14] I en svensk kontext innebär det att agendans delmål behöver omsättas utifrån svenska utgångspunkter och införlivas i den nationella politiken utifrån Sveriges förutsättningar. Detta gäller både inrikes- och utrikespolitik.

[14] FN, Generalförsamlingen, (A/RES/70/1 paragraf 55).

Regeringen har uttryckt att Sverige ska vara ledande igenomförandet av Agenda 2030 och att hållbar utveckling ska vägleda all politik fram till 2030.[15] Enligt handlingsplanen för Agenda 2030 är det miljömålen som konkretiserar den miljömässiga dimensionen av Agenda 2030. På en rad andra politikområden har riksdagen beslutat mål av betydelse för hållbar utveckling, till exempel det nationella målet för folkhälsoarbetet, jämställdhetspolitiska mål och transportpolitiska mål. Regeringens etappmål i miljömålssystemet är formulerade mot bakgrund av de internationella mål som uttrycks i CBD:s strategiska plan (Aichimålen) och EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020.[16] Detta kommer beskrivas mer nedan.

Agenda 2030-delegationen har haft i uppdrag att bland annat lämna förslag till hur arbetet med att genomföra Agenda 2030 fortsättningsvis ska bedrivas. Delegationens analys visar att de riksdagsbundna målen väl motsvarar vad som uttrycks i agendans delmål men i relativt liten utsträckning uttrycker det tvärgående perspektiv som formulerats i agendans deklaration. Det är därför svårt att utläsa hur väl de riksdagsbundna målen sammantaget leder i en riktning mot en hållbar utveckling.[17]

Regeringen har tillsatt en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, för att stödja regeringen i arbetet med att genomföra Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt.[18] Samordnaren ska lämna en delredovisning av arbetet senast den 1 mars 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2024.

Regeringen har även under sommaren 2020 överlämnat en proposition till riksdagen om Sveriges genomförande av Agenda 2030.[19] I propositionen presenterar regeringen inriktningen för arbetet med att genomföra Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling. Som ett led i arbetet föreslår regeringen ett övergripande mål som förankrar och tydliggör Sveriges åtagande att genomföra Agenda 2030 för en hållbar utveckling i dess tre dimensioner – den ekonomiska, sociala och den miljömässiga – genom att föra en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet av agendan ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utan-

[15] Regeringsförklaringen 15 september 2015, Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020 (Regeringen 2018), dir. 2016:18.
[16] Prop. 2013/14:141 s. 28.
[17] Delredovisning 1 mars 2018 (Agenda 2030-delegationen 2018).
[18] Dir. 2020:17.
[19] Prop. 2019/20:188.

för. Regeringen konstaterar även i propositionen att genomförande av redan beslutade riksdagsbundna mål är avgörande för genomförandet av agendan.

8.3.2 Uppföljning av Agenda 2030

På global nivå följs målen i Agenda 2030 upp med hjälp av drygt 230 indikatorer. För den nationella uppföljningen används ytterligare ett 50-tal nationellt anpassade indikatorer. I Sverige har Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att ansvara för statistikbaserad analys av Sveriges genomförande av Agenda 2030. Statistiska centralbyrån har gjort en första bedömning att endast cirka 20 procent av de globala indikatorerna för Agenda 2030 är uppfyllda för Sveriges del.[20]

I SCB:s senaste lägesrapport från 2019 redogörs för de indikatorer som gäller för delmålen och uppföljningen av dem.[21] Beträffande delmål 15.1 om att bevara, återställa och hållbart använda ekosystem utgör skogsmark som andel av total landareal en indikator. Mellan åren 2010 och 2015 har den andelen minskat med 0,45 procent. För delmål 15.2 om att bland annat främja genomförandet av hållbart brukande av alla typer av skogar, stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar utgörs indikatorerna av nettoförändring av skogsareal, lager biomassa ovan jord, andel skogsområde inom lagens skyddade områden, andel skogsområde inom långsiktig skogsvårdsplan och skogsområde inom oberoende certifieringsschema. Vad gäller lager biomassa ovan jord har den mellan åren 2010 till 2015 ökat från 66 ton per hektar till 70,96 ton per hektar. Andelen skogsområde inom lagens skyddade områden har mellan åren 2000 till 2017 ökat från 6,39 till 7,74 procent av skogsarealen. Däremot har andelen skogsareal inom långsiktig skogsvårdsplan minskat mellan åren 2000 till 2015 från cirka 96 till 81 procent. Skogsområde inom oberoende certifieringsschema har ökat från 17,2 miljoner hektar till 17,5 miljoner hektar mellan åren 2016 till 2018.

[20] SCB, *Statistisk uppföljning av Agenda 2030 (SCB 2017)*.
[21] SCB – *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 174 f.

8.4 Konventionen om biologisk mångfald (CBD)

Konventionen om biologisk mångfald öppnades för anslutning vid den stora hållbarhetskonferensen i Rio de Janeiro 1992. Sverige ratificerade CBD i december 1993.[22] I korthet är konventionens övergripande mål att bevara biologisk mångfald, hållbart nyttjande av naturresurser samt skapa en jämlik och rättvis fördelning av tillgången till och nyttan med genetiska resurser. Konventionens kärnfrågor har från början varit att utveckla ett ekosystemperspektiv på användningen av mark och vatten för att möjliggöra en balans mellan bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Även frågor om fördelning av nyttan av biologiska och genetiska resurser har varit och är centrala.

Konventionen innehåller ett antal artiklar som bland annat anger definitioner av vissa begrepp, vad som åligger de fördragsslutande parterna, hur partsmötet (COP) och sekretariatet ska arbeta och viss rapporteringsskyldighet. Vad gäller de artiklar som anger materiella skyldigheter för de fördragsslutande parterna är de i huvudsak uttryckta så att skyldigheterna ska vidtas ”så vitt möjligt och om så är lämpligt”.[23] Konventionen ger således de fördragsslutande parterna ett handlingsutrymme i hur konventionens bestämmelser ska komma till uttryck i ett nationellt sammanhang utifrån ländernas olika förutsättningar och behov. I artikel 3 framhålls att staterna har, i enlighet med FN:s stadga och folkrättens principer, den suveräna rättigheten att utnyttja sina egna naturtillgångar i enlighet med sin egen miljöpolitik och ansvaret för att tillse att verksamheter inom deras egen jurisdiktion eller kontroll inte förorsakar skada på andra länders miljö eller på områden utanför nationell jurisdiktion.

Biologisk mångfald definieras som ”variationsrikedomen bland levande organismer i alla miljöer (inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem) samt de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem” (artikel 2). Varje fördragsslutande part ska utveckla nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald vilka ska återspegla de åtgärder som anges i konventionen. Om möjligt och lämpligt ska bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald även integreras i rele-

[22] SÖ 1993:77.
[23] “as far as possible and as appropriate”.

vanta sektoriella eller tvärsektoriella planer, program och politiska riktlinjer (artikel 6).

Konventionen innehåller även krav om hur parterna till konventionen ska bevara ekosystem och naturliga livsmiljöer samt bibehålla och återställa livskraftiga populationer av arter i deras naturliga livsmiljöer. Bland annat ska parterna inrätta ett system med skyddade områden, utarbeta riktlinjer för urval, inrättande och skötsel av skyddade områden, främja skyddet av ekosystem, naturliga livsmiljöer och bibehållandet av livskraftiga populationer av arter i naturliga livsmiljöer samt rehabilitera och återställa skadade ekosystem och främja återhämtningen av hotade arter (artikel 8). Under samma artikel finns även en skyldighet för parterna till konventionen att respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor. Konventionen ställer även krav på parterna att bevara komponenter av biologisk mångfald utanför dess naturliga livsmiljöer (artikel 9).

Konventionen reglerar också att bevarandet och hänsynstagande till ett hållbart nyttjande av biologiska resurser ska integreras i det nationella beslutsfattandet. Sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande ska skyddas och uppmuntras. Vidare ska parterna uppmuntra samarbete mellan egna statliga myndigheter och den privata sektorn om att utveckla metoder för hållbart nyttjande av biologiska resurser (artikel 10). Konventionen anger även att parterna ska införa lämpliga procedurer med krav på miljökonsekvensbedömningar av vissa projekt (artikel 14).

Konventionen innehåller också bestämmelser om identifiering och övervakning av vissa ekosystem och livsmiljöer samt arter och samhällen på det sätt som anges i bilaga 1 till konventionen (artikel 7). Bilaga 1 innehåller ingen uppräkning av vissa specifika arter eller livsmiljöer utan anger kriterier för hur dessa ekosystem och livsmiljöer samt arter och samhällen ska väljas ut.

Konventionen anger dessutom att parterna ska satsa på utbildning och forskning samt stödja utvecklingsländers särskilda behov i dessa avseenden (artikel 12).

Artikel 26 innehåller en skyldighet för de fördragsslutande parterna att ge in rapporter till partsmötet. Skyldigheten är i detta fall inte villkorad på det sätt som anges ovan, ”så vitt möjligt och om så är lämpligt”. Artikeln anger att de fördragsslutande parterna ska, med de intervaller som bestäms av partsmötet, ge in rapporter till partsmötet om åtgärder som vidtagits för att genomföra bestämmelserna i konventionen och åtgärdernas effektivitet vad gäller uppfyllandet av målen i konventionen. Vad Sverige har angett i sin senaste rapport redogörs för nedan.

8.4.1 Konventionens strategiska plan och Aichimålen

Vid det tionde partsmötet för CBD i Nagoya 2010 antogs en strategisk plan för biologisk mångfald (CBD:s strategiska plan).[24] Den strategiska planens vision är en värld ”som är i harmoni med naturen” där ”biologisk mångfald senast 2050 värderas, bevaras, återställs och nyttjas på ett klokt sätt och som upprätthåller ekosystemtjänster, bidrar till en välmående planet och är till väsentlig nytta för alla människor”.

Avsikten med den strategiska planen är att effektiva och skyndsamma åtgärder ska vidtas för att hejda förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen år 2020 är resilienta och kan fortsätta att tillhandahålla väsentliga tjänster. Därmed säkrar man variationen av liv på planeten och bidrar till människors välbefinnande och fattigdomsutrotning. Detta kan säkerställas genom att påverkan på biologisk mångfald minskas, ekosystemen återställs, biologiska resurser används hållbart och nyttan som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser fördelas rättvist, tillräckliga ekonomiska resurser tillhandahålls, kapaciteten förstärks, frågor om biologisk mångfald och dess värde integreras, lämplig politik genomförs effektivt och beslut baseras på seriös forskning samt försiktighetsprincipen tillämpas.

Den strategiska planen innehåller fem strategiska mål och 20 övergripande delmål, de så kallade. Aichimålen. Målen gäller på global nivå och utgör politiska åtaganden av de fördragsslutande parternas regeringar. Den strategiska planen består således av både ambitioner om resultat på global nivå och ett flexibelt ramverk där Aichimålen ingår. Utifrån det flexibla ramverket ska de fördragsslutande parterna upp-

[24] CBD COP 10 beslut X/2.

rätta nationella och regionala mål som ska bidra till att resultatet på global nivå nås. De fördragsslutande parterna behöver alltså inte uppfylla vart och ett av målen. Målen är således inte rättsligt bindande för enskilda stater men utgör ett viktigt underlag för utformningen av de nationella målen.[25] De nationella målen ska tas fram med beaktande av nationella behov och prioriteringar.

Partsmötet har beslutat om definitioner för vissa begrepp som anges i Aichimålen. Därutöver har sekretariatet för konventionen tagit fram ett vägledningsdokument till vart och ett av Aichi-målen (quick-guides).

Parterna ska rapportera till partsmötet vilka mål som tagits fram och hur dessa ska uppnås. I rapporteringen av hur de nationella målen uppnås hänvisas även till relevanta Aichimål samt hur de nationella målen bidrar till att respektive Aichimål uppnås. Däremot sker ingen rapportering av om eller hur respektive Aichimål nås på nationell nivå. Se mer om den svenska rapporteringen nedan.

Vid senare partsmöten inom konventionen, har konstaterats att ytterligare arbete behövs för att nå Aichimålen i den strategiska planen. I beslut XIV/8 från partsmötet 2018 angavs att framsteg har gjorts för vissa av målen, men att framstegen för de flesta målen är otillräckliga för att nå dem till 2020. Parterna uppmanades därför att intensifiera sina ansträngningar att nå sådana nationella mål som bidrar till att Aichimålen kan nås.

Åtta av de totalt 20 Aichimålen är enligt utredningen mer relevanta för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av skog, mål 5, 7, 9, 11, 12, 14, 15 och 18 och anger följande.

> Aichimål 5: År 2020 har förlusten av alla naturliga miljöer, inklusive skogar, åtminstone halverats och där så är möjligt i det närmaste upphört, och degradering och fragmentering har minskat markant.
>
> Aichimål 7: År 2020 förvaltas områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.
>
> Aichimål 9: År 2020 har invasiva främmande arter och deras spridningsvägar identifierats och prioriteringar gjorts, prioriterade arter har utrotats eller så är deras spridning under kontroll och åtgärder har vidtagits för att hantera spridningsvägarna så att introduktion och etablering av sådana arter förhindras.

[25] Regeringsbeslut M2014/593/Nm.

Aichimål 11: År 2020 är minst 17 procent av alla land- och sötvattensområden samt 10 procent av kust- och havsområden, särskilt områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bevarade genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap.

Aichimål 12: År 2020 har utrotning av kända hotade arter förhindrats och deras bevarandestatus har varaktigt förbättrats, särskilt när det gäller de arter som minskar snabbast.

Aichimål 14: År 2020 har ekosystem som tillhandahåller livsviktiga tjänster – inklusive sådana som rör vattenförsörjning, och som bidrar till hälsa, försörjning och välbefinnande – restaurerats och skyddats, med beaktande av kvinnors, urbefolkningars och lokalsamhällens behov, liksom av fattigas och särskilt utsatta gruppers.

Aichimål 15: År 2020 har ekosystemens resiliens och den biologiska mångfaldens betydelse för världens kollagring stärkts genom bevarande och återställning, inklusive återställning av minst 15 procent av degraderade ekosystem, för att därigenom bidra till begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och för att motverka ökenspridning.

Aichimål 18: År 2020 är ursprungsbefolkningars och lokalsamhällens traditionella kunskap, liksom traditionella och förändrade sedvänjor av relevans för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, liksom deras hävdvunna nyttjande av naturresurser, respekterade och föremål för nationell lagstiftning och relevanta internationella åtaganden. De är väl integrerade och speglade i implementeringen av konventionen, under fullt och effektivt deltagande av ursprungsbefolkningar och lokalsamhällen på alla relevanta nivåer.

8.4.2 Sveriges genomförande av CBD

Sverige har i sin rapportering till CBD redovisat hur Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer. Som nämnts utgör propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*[26] Sveriges nationella strategiska handlingsplan för konventionen och dess strategiska plan.

[26] Prop. 2013/14:141.

För Sveriges del har Aichimålen utgjort ett viktigt underlag för utformningen av några av de svenska etappmålen.[27]

8.4.3 Sveriges rapportering till CBD

Som redogjorts för ovan ska stater som anslutit till CBD i enlighet med artikel 26 i konventionen rapportera till partsmötet om åtgärder som staten vidtagit för att genomföra bestämmelserna i konventionen och åtgärdernas effektivitet för att uppfylla målen för konventionen. En åtgärd som ska vidtas enligt konventionen är att staterna ska ta fram en nationell strategisk plan och redogöra för hur den beaktar de mål som anges i den för CBD strategiska planen.

Det har framförts till utredningen att parterna till konventionen rapporterar på olika sätt ifråga om hur staterna uppnår de globala målsättningarna. I detta sammanhang har understrukits vikten av att rapporteringen till CBD görs jämförbar mellan de olika staterna. Utredningen ifrågasätter inte fördelen med ett enhetligt sätt att rapportera men har inte bedömt att det ligger inom utredningsuppdraget att göra en jämförelse mellan olika länder i hur rapporteringen sker.

Sverige har i december 2018 lämnat in sin sjätte nationella rapport i enlighet med det numera webbaserade formuläret för rapportering enligt CBD. Formuläret är indelat i olika sektioner. I sektion I ska staterna redogöra för de nationella mål som tagits fram och vilka Aichimål som de nationella målen relaterar till. För Sveriges del är det i detta avseende tydligt att de nationella målen inte speglar innehållet i ett enskilt Aichimål utan relaterar till flera Aichimål. I tabellen nedan redogörs för genom vilka nationella mål som Sverige bidrar till uppfyllandet av Aichimålen samt vilka Aichimål respektive nationellt mål relaterar till. Miljökvalitetsmålet Levande skogar och målets preciseringar finns inte med i den sjätte nationalrapporten. De finns dock redogjorda för i den rapport som Sverige gjorde 2014, den femte nationalrapporten. I tabellen nedan redogörs för de nationella mål som tas upp i sjätte nationalrapporten och som enligt utredningen har relevans för biologisk mångfald i skogen.

[27] Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 5.

Tabell 8.1 Sveriges rapportering enligt CBD

Såvitt avser biologisk mångfald i skogen

		Preciseringar till *Ett rikt växt- och djurliv*							
		Gynnsam bevarande-status och genetisk variation	Påverkan av klimatförändringar	Ekosystemtjänster och resiliens	Grön infrastruktur	Genetiskt modifierade organismer	Främmande arter och genotyper	Biologiskt kulturarv	Tätortsnära natur
Relevant Aichimål	Mål 1								•
	Mål 2	•		•	•			•	
	Mål 3								
	Mål 4			•					
	Mål 5	•							•
	Mål 6							•	
	Mål 7				•			•	
	Mål 8	•							
	Mål 9					•	•		
	Mål 10		•						
	Mål 11				•				•
	Mål 12	•							
	Mål 13	•						•	
	Mål 14			•	•			•	•
	Mål 15			•	•			•	
	Mål 16								
	Mål 17								
	Mål 18							•	
	Mål 19								
	Mål 20								

Källa: Sveriges sjätte nationalrapport till CBD.

Tabell 8.2 Sveriges rapportering enligt CBD

Såvitt avser biologisk mångfald i skogen

		Nationellt etappmål									
sRelevant Aichimål		Skydd av land-, sötvattens- och marina områden	Ekosystemtjänster och resiliens	Betydelsen av biologisk mångfald och ekosystemtjänster	Hotade arter och naturtyper	Invasiva främmande arter	Kunskap om genetisk mångfald	Om helhetssyn på markanvändningen	Miljöhänsyn i skogsbruket	Ett variationsrikt skogsbruk	En dialogprocess i ett nationellt skogsprogram
	Mål 1		•	•							
	Mål 2		•	•							
	Mål 3		•	•							
	Mål 4										
	Mål 5	•			•				•	•	
	Mål 6										
	Mål 7	•		•				•	•	•	•
	Mål 8										
	Mål 9					•					
	Mål 10										
	Mål 11	•									
	Mål 12				•						
	Mål 13						•				
	Mål 14		•	•				•			
	Mål 15	•	•	•							
	Mål 16										
	Mål 17										
	Mål 18		•	•							
	Mål 19		•	•			•				
	Mål 20		•	•							

Källa: Sveriges sjätte nationalrapport till CBD.

I rapporten ska även staterna redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att nå de nationella målen och hur effektiva åtgärderna har varit. Den här delen överensstämmer således med den uppföljning som görs av det nationella miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och

djurliv och dess preciseringar samt de etappmål som framgår av tabell 8.2.

Staterna ska även beskriva vad de gör för att bidra till uppfyllelsen av varje Aichimål. I fråga om Aichimål 5, 7 och 11[28] lyfter Sverige fram att anslagen för skydd av områden har ökat i statsbudgeten de senaste åren vilket inneburit en väsentlig ökning av skyddade områden i landet men också förbättrad förvaltning. Under mål 11 anges att ungefär 14,5 procent av Sveriges land och sötvattensområde omfattas av någon typ av formellt skydd i slutet av 2017. Samma år utgjorde dessutom 2,7 procent av landytan av frivilliga avsättningar av skog. Vad gäller frivilliga avsättningar framhålls i rapporten att det finns ett behov av transparens vad gäller läge, omfattning och kvalitet.

I rapporten anges även att kunskapsunderlaget om vilka skogar som är i behov av skydd har blivit bättre. Under mål 11 framgår att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen fått i uppdrag se över den nationella strategin för formellt skydd av skog och att kartlägga skog som är i behov av skydd samt ändra tilldelningen av medel till länsstyrelsen i enlighet med den reviderade strategin.

Den dialog som förs om miljöhänsyn i skogsbruket och ytterligare bestämmelser om hur avverkning får ske förs fram i rapporten som åtgärder som kan bidra till att förlusten av naturliga miljöer minskar och bidrar till en hållbar förvaltning av områden. Miljöhänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärder ses numera som en självklar del i skogsbruket. Enligt rapporten har det bidragit till bland annat ökad mängd död ved. Dessutom anges i rapporten att många skogsägare har en skogsbruksplan som beskriver tillståndet i skogen, naturvärden och redogör för planerade förvaltningsåtgärder samt att majoriteten av skogsarealen också är certifierad. Vidare framhålls vikten av ett bra kunskapsunderlag om vilka värden som påverkas av skogsbruksåtgärder. Dialogprocessen inom det Nationella skogsprogrammet är även något som förs fram som bidrag till Aichimål 5 och 7.

Som bidrag till mål 7 och 11 nås tar rapporten även upp arbetet med grön infrastruktur.

[28] Aichimål 5 om skydd av naturliga miljöer, Aichimål 7 om hållbar förvaltning av områden, Aichimål 11 om skydd av områden.

8.4.4 Hur bör Aichimålen tolkas?

Som framgår har Sverige genom att ratificera CBD åtagit sig att följa det som konventionen anger. Däribland ingår ett krav att ta fram en nationell strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Denna strategi ska innehålla nationella mål som ska tas fram med Aichimålen som underlag samt bidra till att Aichimålen uppnås på global nivå. Som nämnts kommer det svenska genomförandet av CBD:s strategi 2011–2020 till uttryck i propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”[29] och i de etappmål som regeringen har beslutat om i anknytning till propositionen. Av Sveriges rapportering till CBD, som redogörs för i föregående avsnitt, framgår även att Sverige bidrar till att Aichimålen nås genom miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar.

Det har varit en omdebatterad fråga i vilken utsträckning Sveriges målsättningar i de nationella miljökvalitets- och etappmålen motsvarar de målsättningar som anges i Aichi-målen. Debatten har även avsett om målsättningarna i Aichi-målen uppnås eller inte genom de svenska nationella målen. Debatten har i fråga om skogsbrukets påverkan på den biologiska mångfalden delvis handlat om hur vissa begrepp i målen ska tolkas. Det har i synnerhet avsett Aichimål 11 och etappmålet om skydd av områden. Utredningen bedömer att debatten i fråga om måluppfyllelse till viss del beror just på avsaknaden av tydliga besked från riksdag och regering om vad Aichimålen innebär och hur de ska tolkas i ett svenskt sammanhang. Utredningen har därför bedömt att det är relevant att närmare utreda Aichimålens innebörd och vad som bör beaktas och förtydligas i en svensk kontext. Utifrån denna bedömning kan sedan slutsatser dras om ytterligare åtgärder borde vidtas och i så fall vilka, för att Sverige på nationell nivå ska kunna bidra till att nå de globala målen.

Ett av de övergripande syftena med CBD och därmed Aichimålen är att bevara den biologiska mångfalden. För att uppnå detta syfte anger Aichimålen vad som ska strävas efter på global nivå. Vid en analys av målens innebörd är det enligt utredningen därför rimligt att de åtgärder som vidtas för att uppnå målen i så stor utsträckning som möjligt bidrar till att den biologiska mångfalden bevaras på ett sådant sätt att konventionens mål uppnås och att Sverige i största

[29] Prop. 2013/14:141.

möjliga mån bidrar till det sammanlagda bevarandet av biologisk mångfald globalt.

CBD och Aichimålen avser bevarande av biologisk mångfald inom alla typer av livsmiljöer. Utredningens uppdrag har i denna del fokus på det som berör biologisk mångfald i skogen. I fråga om skogsmark bedömer utredningen att Aichimål 5, 7, 9, 11 och 12 är de mest relevanta.

8.4.5 Aichimål 5

År 2020 har förlusten av alla naturliga miljöer, inklusive skogar, åtminstone halverats och där så är möjligt i det närmaste upphört, och degradering och fragmentering har minskat markant.

Aichimål 5 avser att förhindra förlust av naturliga miljöer, inklusive skogsmark. Sverige är ett skogsrikt land där 69 procent av landarealen, motsvarande 28 100 000 hektar utgörs av skogsmark. I stort sett all skogsmark i Sverige har i olika grad påverkats av mänsklig aktivitet under mycket lång tid. Vad som beträffande skogsmark ska utgöra en naturlig miljö är därför inte givet. Begreppet återfinns inte heller i något av de svenska miljökvalitetsmålen, dess preciseringar eller i etappmålen.

I vägledningsdokument för Aichimål 5 som tagits fram av CBD:s sekretariat anges bland annat följande i fråga om målets innebörd;

> The emphasis of this target should be on preventing the loss of high-biodiversity value habitats, such as primary forests …

Målet tar således sikte på att förebygga en förlust av skogar som har stor betydelse för biologisk mångfald (”high biodiversity value habitats”). Begreppet *primary forest* har definierats i ett till konventionen tillhörande arbetsdokument.[30] Med begreppet avses en skog som aldrig har avverkats och som har utvecklats genom naturliga störningar och naturliga processer, oavsett ålder. I begreppet primary forest inkluderas också skogar som använts av ursprungsfolk och lokalsamhällen med en sådan traditionell livsstil som bevarar och uthålligt brukar biologisk mångfald. Den nuvarande skogsstrukturen ska dock normalt vara lik den naturliga och ha uppkommit genom

[30] Report of the ad hoc technical expert group on forest biological diversity, www.cbd.int/forest/definitions.shtml (utredningens egna översättning av definitionen).

naturlig föryngring. Begreppet *primary forest* används även av The Food and Agriculture Organization (FAO) med en snarlik definition i samband med uppföljning av skog.[31]

Det som närmast motsvarar Aichimål 5 i det svenska miljömålssystemet, med avseende på förlust av skog, är etappmålet om skydd av områden. I målet anges att ”Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.”

I Sverige är begreppet *skogsbiologisk värdekärna* sedan länge etablerat för att bedöma vad som utgör skogar med stor betydelse för naturvärden/biologisk mångfald. Begreppet används i nuläget bland annat för att identifiera områden med höga naturvärden som bör aktualiseras/prioriteras för formellt skydd.

Med skogsbiologisk värdekärna avses ett sammanhängande skogsområde som bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp.[32] Begreppet tar således sikte på att identifiera skogar som har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Enligt utredningen skulle begreppet skogsbiologiska värdekärnor därför kunna motsvara vad som avses med naturliga miljöer enligt Aichimål 5 i en svensk kontext. Med en sådan innebörd av begreppet naturliga miljöer i fråga om skog är det således förlusten av skogsbiologiska värdekärnor som enligt det angivna bör halveras eller upphöra.

I Sverige är en stor del av de kända skogsbiologiska värdekärnorna redan avsatta för naturvård; antingen genom formellt skyddade områden eller genom skogsbrukets frivilliga avsättningar. Den totala arealen skogsbiologiska värdekärnor beräknades 2016 till 3 099 200 hektar varav 1 743 100 hektar (56 procent) var produktiv skogsmark. 72 procent av värdekärnorna på produktiv skogsmark omfattades av formellt skydd eller med löst markåtkomst där bildande av formellt skydd pågick.[33] Dessa arealer bör därför helt eller i viss utsträckning

[31] FAO 2020: Global Forest Resource Assessment. *Terms and Definitions FRA 2020*. Forest Resources Assessment Working Paper 188, s. 14.
[32] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, s. 16.
[33] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Skogliga värdekärnor i Sverige – sammanfattande beskrivning av dataurval och nuläge 2015–2016*, Bilaga 2a till Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag om Värdefulla skogar 2017-01-30, s. 11.

kunna anses skyddade från avverkning och därmed mot en förlust på det sätt målet anger.

Som nämnts har Aichimålet till syfte att förhindra förlust av naturliga miljöer. Enligt målet ska förlusten åtminstone halverats och där så är möjligt i det närmaste upphört. Det finns ingen statistik över den mängd skogsbiologiska värdekärnor som avverkas i Sverige. Däremot finns uppgifter om mängd avverkade nyckelbiotoper. Begreppet nyckelbiotop är inte detsamma som skogsbiologisk värdekärna. Däremot utgörs en skogsbiologisk värdekärna bland annat av områden som enligt Skogsstyrelsen ansetts utgöra en nyckelbiotop. För att få en viss uppfattning om omfattningen av avverkning av skogsbiologiska värdekärnor bör det enligt utredningen vara relevant att titta på hur mycket nyckelbiotoper som avverkas.

Den totala andelen registrerade nyckelbiotoper uppgår till cirka två procent av skogsarealen. Skogsstyrelsen har bedömt att det avverkas i medeltal 200 hektar registrerade nyckelbiotoper varje år.[34] Även oregistrerade nyckelbiotoper skadas av avverkning. En analys visar att cirka 55 000 hektar skog som vid kontrolltaxering år 2000 bedömdes vara nyckelbiotop men som inte registrerats, har avverkats i nordvästra Sverige mellan åren 2000 och 2018.[35] Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning visar att under perioden 2008–2014 har i genomsnitt 1,3 procent av den berörda arealen anmäld för avverkning utgjorts av områden av nyckelbiotopsklass.[36] Huvuddelen av dessa har inte varit registrerade nyckelbiotoper.

I sammanhanget bör även nämnas att i den årliga uppföljningen av miljömålen har Naturvårdsverket bedömt att den årliga förlusten av värdefulla skogar under etappmålsperioden är större än den skogsareal som avsätts för naturvård varje år genom formellt skydd. Under rådande förutsättningar bedömer Naturvårdsverket att en majoritet av arealen befintliga värdefulla skogar utanför avsatta områden kommer att vara helt eller delvis avverkade före 2030.[37] Skogsstyrelsen har skattat den årligt avverkade arealen nyckelbiotop till knappt 2 000 hektar vilket kan jämföras med vad som skyddats som biotopskyddsområde och naturvårdsavtal per år 2012–2018 (cirka 2 140 hek-

[34] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 6.
[35] Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 2019/12, s. 111.
[36] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.
[37] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, s. 486.

tar/år). Den årliga avverkningsanmälda arealen nyckelbiotop skattas till drygt 3 000 hektar.[38] Begreppet värdekärna är också nära kopplat till begreppet naturtypsklass enligt art- och habitatdirektivet. Artdatabanken har bedömt att för de flesta skogliga naturtyper enligt EU:s art- och habitatdirektiv minskar arealerna för skogar som uppfyller kriterierna för de olika naturtypsklasserna, det vill säga trenderna är negativa. Den årligen avverkade arealen naturtypsklassad skog är cirka 16 000 hektar.[39] Se vidare för analys av art- och habitatdirektivet nedan.

Fragmentering

Enligt Aichimål 5 ska även *fragmentering ha minskat markant*. I stora delar av Sverige är fragmenteringen av skogsbiologiska värdekärnor ett stort problem för den biologiska mångfalden.[40] Avståndet mellan värdekärnor av en viss skogstyp har blivit för stort för vissa arter knutna till sådana värdekärnor. Om en arts livsmiljöer fragmenteras på detta sätt uppstår isolerade populationer vilket försvårar artens långsiktiga överlevnadsmöjligheter i ett landskap.

I årets uppföljning av miljömålen anges att åtgärder och styrmedel som syftar till att minska fragmentering och ytterligare förlust av livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet är avgörande för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar.[41]

8.4.6 Aichimål 7

År 2020 förvaltas områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.

Ett skogsbruk som bedrivs på ett hållbart sätt ska vara såväl ekologiskt, ekonomiskt som socialt hållbart. I CBD (artikel 2) anges att ett hållbart nyttjande innebär ”nyttjande av komponenter av biolo-

[38] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, s. 487.
[39] www.slu.se/ew-nyheter/2020/4/korrigering-av-uppgifter-om-avverkade-arealer-naturtypsklassad-skog/.
[40] Angelstam P., m.fl., 2020: *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning. Landscape and Urban Planning* 202 (2020) 103838.
[41] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, s. 317.

gisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls."

Av regeringens strategi för nationellt skogsprogram[42] framgår att Sverige ställer sig bakom den definition av hållbart skogsbruk som tagits fram inom Forest Europe[43]. Definitionen är följande. "Det hållbara skogsbruket handlar om förvaltning och nyttjande av skog och skogsmark på ett sådant sätt och i en sådan takt som upprätthåller dess biologiska mångfald, produktivitet, föryngringskapacitet, vitalitet och dess förmåga att nu och i framtiden fylla relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå, och som inte skadar andra ekosystem". Enligt utredningen är de två definitionerna, den som anges i CBD och den som tagits fram inom Forest Europe, förenliga.

Sverige har en skogs– och miljöpolitik med en modell som syftar till att förvalta skogslandskapet på ett hållbart sätt och som kortfattat innebär att områden med höga naturvärden skyddas genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. På den resterande, relativt stora, delen ska ett hållbart skogsbruk bedrivas med god hänsyn till natur- och kulturmiljövärden, samt i förekommande fall med särskild hänsyn till rennäringen och andra allmänna intressen. Skogsbruket ska präglas av mångbruk så att skogens alla funktioner och värden bibehålls. Det innebär att skogsbruket genom miljöanpassning och annan hänsyn som ska tas vid skogsbruksåtgärder, tillsammans med områden avsatta för naturvård, ska bidra till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

Det finns som nämnts ovan definitioner av vad som avses med hållbart skogsbruk som Sverige ställt sig bakom. Det saknas däremot en beskrivning av vad ett hållbart skogsbruk i praktiken innebär. Frågan har lyfts inom ramen för det nationella skogsprogrammet. Arbetssätten för att utvärdera om skogsbruk är hållbart samt för att bedöma behov av ytterligare åtgärder för att bidra till ett hållbart skogsbruk behöver utvecklas vidare.[44]

[42] Näringsdepartementet Artikelnummer: N2018.15 Bilaga till protokoll IV 5 vid regeringssammanträde den 17 maj 2918, N2018/03142/SK.
[43] Forest Europe, tidigare känt som Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE), Helsingforsresolutionen, H1 1993.
[44] Underlagsrapport från arbetsgrupp 2 inom nationellt skogsprogram, 2016.

Det finns skäl att fortsätta dialogen och diskussion om hur ett hållbart skogsbruk kan utvecklas allteftersom ny kunskap tillkommer och överväganden görs med anledning av förändringar i omvärlden till exempel när det gäller samhällets syn på vad hållbart skogsbruk innebär.

För att ett skogsbruk ska anses hållbart i ekonomiskt hänseende är det viktigt att skogarna i tillräcklig utsträckning är motståndskraftiga (resilienta) mot klimatförändringarna och de konsekvenser som förväntas i form av kraftigare stormar, ökad risk för skogsbränder, insektsangrepp och andra skador.

8.4.7 Aichimål 9

År 2020 har invasiva främmande arter och deras spridningsvägar identifierats och prioriteringar gjorts, prioriterade arter har utrotats eller så är deras spridning under kontroll och åtgärder har vidtagits för att hantera spridningsvägarna så att introduktion och etablering av sådana arter förhindras.

Invasiva främmande arter har identifierats som ett hot mot den inhemska biologiska mångfalden både på land och i akvatiska miljöer. EU:s nya förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (IASF)[45] innebär att Sverige har skyldigheter att vidta åtgärder för invasiva främmande arter som är av unionsbetydelse enligt förordningen. Under 2018 har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens arbetat med att genomföra de åtaganden som följer av IASF. Nya bestämmelser i miljöbalken om invasiva främmande arter trädde i kraft i augusti 2018 vilka kompletterar EU-förordningen. Regeringen har också beslutat om en förordning som trädde i kraft den 1 januari 2019, förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

EU:s nya förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare[46] (växtskyddsförordningen) innehåller bestämmelser om åtgärder mot skadegörare som orsakar skada på växter eller växtprodukter. Bestäm-

[45] Europarlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
[46] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG.

melserna syftar till att bland annat undvika allvarliga ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser, till exempel för skogsproduktion eller biologisk mångfald. IASF är inte tillämplig på arter listade enligt växtskyddsförordningen som EU-karantänskadegörare, karantänskadegörare för skyddad zon eller växtskadegörare som omfattas av åtgärder enligt artikel 30.1 i växtskyddsförordningen (s.k. potentiella EU-karantänskadegörare). Ett förslag till en ny växtskyddslag har remitterats under våren 2020.[47]

En av preciseringarna i miljökvalitetsmålet Levande skogar lyder: ”Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.” Skogsstyrelsen bedömde i den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2019 att inga större problem finns identifierade för preciseringen.[48] En av preciseringarna i miljökvalitetsmålet Ett rikt växt och djurliv lyder: ”Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.” Naturvårdsverket anger i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019[49] att ett fortsatt arbete behöver bedrivas mot de invasiva arter som ännu inte omfattas av IASF, men som utgör ett möjligt nationellt hot mot den biologiska mångfalden och relaterade ekosystemtjänster i Sverige.

Under 2018 utförde Artdatabanken en riskbedömning av 1 033 främmande arter.[50] Av dessa bedöms 877 kunna påverka biologisk mångfald i Sverige på ett negativt sätt. Totalt 257 arter bedömdes utgöra en hög eller mycket hög risk som invasiva främmande arter och 53 arter bedömdes vara potentiellt invasiva.

Artdatabanken bedömde bland annat att contortatall ska utgöra en invasiv art i den högsta hotkategorin. Contortatall är det främmande trädslag som är vanligast förekommande i svenska skogar. Av den produktiva skogsmarken utgörs 2,3 procent av contortaskog och med 1,4 procent av virkesförrådet är contortatall Sveriges sjätte vanligaste trädslag. Användningen av contortatall i föryngringsarbetet har minskat betydligt sedan början av 1980-talet. Inom storskogsbruket föryngrades 1984 nästan 40 000 hektar med contortatall att jämföra med cirka 3 000 hektar 2017. Andra främmande trädslag utöver contortatall används i liten omfattning.

[47] Ds 2020:8.
[48] Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019*, rapport 2019/2, s. 74.
[49] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, s. 426.
[50] SLU ArtDatabanken Rapporterar 21. Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige – ArtDatabankens risklista.

Contortatallen är inte förtecknad som invasiv enligt IASF. Osäkerheterna är dock stora och det råder brist på kunskap om contortatallens ekologiska effekter, särskilt i ett förändrat klimat.[51] Skogforsk har genomfört ett forskningsprojekt där contortans självspridning kartlagts och drar bland annat slutsatsen att ett rutinmässigt övervaknings- och åtgärdsprogram är angeläget på grund av contortans möjlighet att spridas.[52]

Som utredningen kommer återkomma till finns det anledning att överväga frågan om ytterligare åtgärder i förhållande till invasiva arter, däribland contortatallen.

8.4.8 Aichimål 11

År 2020 är minst 17 procent av alla land- och sötvattensområden samt 10 procent av kust- och havsområden, särskilt områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bevarade genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap.

I vilken mån Sverige uppfyller Aichimål 11 för Sveriges skogar har varit flitigt diskuterat den senaste tiden. Målet innehåller flera kvalitativa kriterier som ska uppnås för att reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder ska vara en del av den areal som målet anger. Omständigheterna bygger i vissa fall på begrepp som inte är definierade i CBD eller tillhörande dokument. Vissa av begreppen återfinns i det svenska etappmålet om skydd av områden. Det har inte heller i dessa sammanhang närmare angetts vad som avses med begreppen i en svensk kontext.

Som nämnts inledningsvis avser utredningens uppdrag att analysera vad som krävs för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen. CBD och dess Aichimål gäller biologisk mångfald i alla naturtyper och miljöer. Aichimål 11 avser således skydd av biologisk mångfald inom alla land- och vattenområden, inte bara skog. I analysen nedan har utredningen som

[51] Widenfalk 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning*, rapport Svenska FSC, s. 5.
[52] Jacobson och Hannerz, 2020, *Contortatallens självspridning i svensk skogsmark*, Skogforsk arbetsrapport 1046-2020, s. 5.

ambition att redogöra för de typer av skyddsåtgärder som bör beaktas när man talar om skydd av biologisk mångfald i skogen. Enligt utredningen kan det finnas skyddsformer som inte är relevanta för skydd av biologisk mångfald i skogsmark men för skydd i annan naturtyp eller livsmiljö och som därför bör beaktas när nationella mål tas fram för genomförande av Aichimål 11. Utredningens analys gör således inte anspråk på att vara uttömmande i vilka skyddsformer som totalt sett ska beaktas vid redovisning av Aichimål 11.

Aichimål 11 innehåller ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för de områden som ska bevaras enligt målet. De stater som anslutit sig till CBD är dock inte rättsligt bundna av ordalydelsen i varje enskilt Aichimål. Staterna har i stället åtagit sig att ta fram nationella mål utifrån det flexibla ramverk som Aichimålen utgör. Enligt utredningen bör utgångspunkten vara hur effektivt systemet bevarar den biologiska mångfalden och inte att systemet nödvändigtvis uppfyller alla kriterier. Som utredningen kommer att redogöra för nedan bör till exempel vissa frivilliga avsättningar kunna utgöra ett sådant bevarande trots att alla kriterier som avses i målet inte är uppfyllda.

Biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Enligt Aichimål 11 ska en viss procent av land- och sötvattensområden respektive kust- och havsområden bevaras. Vid urvalet av dessa områden ska områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster särskilt beaktas. Vad som avses med biologisk mångfald och ekosystemtjänster behöver därför analyseras. Biologisk mångfald definieras i CBD som:

> Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.

Konventionens definition av biologisk mångfald omfattar således den genetiska variationsrikedom bland individer eller populationer som finns inom en art. Med biologisk mångfald mellan arter avses även den variationsrikedom av arter som finns inom ett ekosystem eller område. Biologisk mångfald av ekosystem avser den variationsrikedom av ekosystem som finns inom ett större landskap. Intakta landskap med en mångfald av ekosystem där de naturliga proces-

serna får råda är de globalt sett mest ovanliga. Biologisk mångfald kan mätas över olika geografiska skalor: hela vår planet, ett land, ett landskap, ett skogsparti eller något annat avgränsat område.

Ekosystemtjänster är alla produkter och tjänster som naturens ekosystem ger människan och som bidrar till vår välfärd och livskvalitet. Pollinering, naturlig vattenreglering och naturupplevelser är några exempel.

Ekosystemtjänster indelas ofta i fyra grupper:

- Försörjande: till exempel bär, svamp, viltkött, dricksvatten, trävirke, bioenergi.
- Reglerande: till exempel luftrening, pollinering, klimatreglering.
- Kulturella: till exempel friluftsliv, hälsa, natur- och kulturarv och turism.
- Stödjande: för att övriga tjänster ska fungera, till exempel fotosyntes och bildning av jordmån.

Områden av *särskild* betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Enligt Aichimål 11 ska särskilt beaktas områden av *särskild* betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. En rimlig tolkning av målet är att sådana områden som är av särskild betydelse bör prioriteras i bevarandearbetet. Ordalydelsen av målet utesluter emellertid inte att områden som inte är av särskild betydelse för biologisk mångfald också bevaras och räknas in vid bedömningen om målet uppnås. I vilken utsträckning ett område ska anses vara skyddat på så sätt som avses i målet kan också vara föremål för tolkning.

Om utgångspunkten är att området ska vara av särskild betydelse för biologisk mångfald bör det enligt utredningen innebära att områden med en hög nivå på områdets naturvärden bör prioriteras och att sådana områden i första hand bör ligga till grund för bedömningen av om målet nås.

Begreppet *skogsbiologisk värdekärna* definieras i den nationella strategin för formellt skydd av skog enligt följande.[53]

> Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

Begreppet lanserades genom den nationella strategin för formellt skydd av skog 2005 och har sedan dess använts av myndigheterna för skogar av särskild betydelse för biologisk mångfald. Enligt utredningen är det således ett inarbetat och ändamålsenligt begrepp och bör därför i en svensk kontext kunna användas synonymt med *områden av särskild betydelse för biologiska mångfald* enligt Aichimål 11.

I CBD:s vägledningsdokument för Aichimål 11 anges att områden av särskild betydelse för ekosystemtjänster, som vattenförsörjning och erosionsskydd bör bevaras och räknas in i målet. Med tanke på konventionens mål, att bevara biologisk mångfald, bör utgångspunkten enligt utredningen även rimligtvis vara att området också ska ha betydelse för bevarandet av biologisk mångfald.

Utredningen har inte funnit någon analys av vilka skogar i Sverige som skulle kunna vara av särskild betydelse för vattenförsörjningen. Eventuellt kan skog få en större betydelse i detta avseende i ett förändrat klimat. Kunskapen om detta bedöms dock vara för låg i dagsläget för att peka ut vilken typ av skogar som är eller kan komma att bli av särskild betydelse för vattenförsörjningen.

Skog kan binda mark och på så sätt utgöra ett erosionsskydd och med det en ekosystemtjänst. Vid avverkning kan skogens funktion som erosionsskydd försvinna. Skogsstyrelsen har i en rapport framfört att skogsbrukets inverkan på erosions-, ras- och skredhändelser med stora risker och samhällskostnader som följd redan i dag händer för ofta för att betraktas som undantagsfall. Klimatförändringarna ökar dessutom sannolikheten att de blir vanligare.[54] Skogsstyrelsens rapport visar att i storleksordningen 200 000 hektar utgörs av särskilt

[53] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, Reviderad version 2017, s. 66.
[54] Skogsstyrelsen, *Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder*, rapport 2019/23. s. 44–46.

instabila arealer där infrastruktur och vattentäkter ligger i riskzonen för skador. Skogsstyrelsen beskriver vidare i rapporten hur ett anpassat brukande i normalfallet kan begränsa erosionsriskerna. Om skog bevaras på grund av dess egenskap som erosionsskydd och skogsbruk därmed begränsas helt eller till viss del till följd av detta skulle ett sådant område kunna utgöra ett sådant skydd som omfattas av Aichimål 11. För närvarande finns dock ingen rutin för särskilda anpassningskrav eller rådgivning i Skogsstyrelsens ärendehandläggning när det gäller risker kopplade till erosion och ras.

Den improduktiva skogsmarken har betydelse för vissa ekosystemtjänster men kan inte generellt anses ha en särskild betydelse för dessa. Exempelvis kan trädbärande våtmarker, som inte är dikade, ha betydelse för den vattenhållande förmågan i landskapet och därmed minska risken för översvämningar. Detta gäller dock alla odikade våtmarker. De improduktiva trädbärande våtmarkerna kan därför inte sägas ha en särskild betydelse för den ekosystemtjänsten i jämförelse med annan våtmark. Detsamma gäller andra ekosystemtjänster som exempelvis erosionsskydd, friluftsliv och hälsa. Däremot kan improduktiv skogsmark som utgörs av skogsbiologisk värdekärna sägas vara av särskild betydelse för biologisk mångfald.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det i en svensk kontext, med nuvarande kunskapsläge, är rimligt att skogsbiologiska värdekärnor, enligt den definition som begreppet har i *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, bör utgöra områden av särskild betydelse för biologisk mångfald enligt Aichimål 11. Det saknas för närvarande kunskap om och former för skydd av områden undantagna från skogsbruk och som är av särskild betydelse för ekosystemtjänster. Sådana områden bör dock även anses uppfylla detta kriterium av Aichimål 11.

Effektivt och rättvist förvaltade

De områden som ska bevaras enligt Aichimål 11 ska även vara effektivt och rättvist förvaltade. Vad gäller effektivt och rättvist förvaltade anger vägledningen till Aichimål 11 att det ska finnas planeringsinstrument som säkerställer ekologisk integritet och skydd av arter, livsmiljöer och processer för ekosystem, med fullt deltagande

av ursprungs- och lokalbefolkningen, och på ett sätt där kostnader för och förmåner av områden är rättvist fördelade.[55]

För de områden som ska bevaras ska det enligt Aichimålet således finnas någon typ av inarbetad och förmodligen förutsebar process som säkerställer konventionens syfte, att bevara biologisk mångfald. Att ursprungs- och lokalbefolkning fullt ut ska delta i dessa processer talar för att målet anger ett krav på inflytande från dessa grupper. Skrivningen speglar ett globalt perspektiv där avsättningar till stor del förutses ske i områden som inte ägs av enskilda.

Dessutom anger målet att kostnader för bevarandet måste vara rättvist fördelat. Det innebär rimligen att det inom ramen för systemet för bevarande måste kunna beaktas hur bevarandet påverkar en markägare rent ekonomiskt och att denne inte får drabbas på ett ekonomiskt orimligt sätt, den så kallade bördefördelningen.

I det svenska etappmålet för skydd av områden anges att bevarande ska ske genom system som bland annat förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Vad som avses med det är inte närmare beskrivet. Såvitt utredningen har kunnat se är inte det heller något som närmare berörs vid uppföljningen av etappmålet.

Ekologiskt representativa

De områden som ska bevaras enligt Aichimål 11 ska bevaras genom ekologiskt representativa system. Utredningen har i kapitel 3.6.7 redogjort för begreppet ekologisk representativitet. Begreppet kan tolkas som i vilken mån ett nätverk av skyddade områden utgör ett urval av miljöer som fångar in hela den biologiska mångfald som finns inom ett större område, till exempel ett land. Detta bygger på grundläggande kunskap om att olika miljöer hyser olika artsamhällen med särskilda anpassningar och ekologiska interaktioner. För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs således ett bevarande av alla naturtyper inom ett land. Som nämnts ovan avser bevarande av biologisk mångfald även ett bevarande av mångfald av ekosystem. Det är således viktigt med bevarande av både arter och mångfalden av ekosystem. För att uppnå dessa delar krävs

[55] Egen översättning av "with planning measures in place to ensure ecological integrity and the protection of species, habitats and ecosystem processes, with the full participation of indigenous and local communities, and such that costs and benefits of the areas are fairly shared."

bland annat att bevarande av områden sker med ekologiskt representativa system.

CBD innehåller ingen beskrivning om när områden bevaras genom system som är ekologiskt representativa. I CBD:s vägledningsdokument till Aichimål 11 anges att det är lämpligt att skydda minst 10 procent av varje ekoregion för att uppnå ekologisk representativitet[56]:

> Systemen av skyddade områden bör innehålla relevanta urval av hela bredden av befintliga ekosystem och ekologiska processer, inklusive minst 10 procent av varje ekoregion i landet.

CBD innehåller inte heller någon definition av begreppet ekoregion. I vissa sammanhang används WWF:s indelning av världen i ekoregioner. I denna klassas hela Sveriges land- och sötvattenområden in i en kategori, *Fenno-Scandia Alpine Tundra and Taiga*.

Begreppet ekoregion bör dock utgöra en för den biologiska mångfalden ekologiskt relevant region. Enligt utredningen är därför WWF:s indelning för bred i detta sammanhang för att kunna uppnå ett relevant urval av hela bredden av befintliga ekosystem och ekologiska processer inom Sverige. För Sveriges del bör det i stället vara rimligt att använda sig av en redan inarbetad uppdelning av landet i ekoregioner.

Den indelning som används inom Natura 2000 skulle i detta sammanhang kunna tjäna som underlag. Regionerna alpin, boreal och kontinental region med en underuppdelning av den boreala regionen i boreal zon och hemiboreal zon bör därför kunna utgöra sådana ekoregioner av vilka Sverige bör skydda minst 10 procent. Uppdelningen av boreal region i boreal och hemiboreal zon bedöms nödvändig då skillnaden i art- och naturtypssammansättning är betydande mellan dessa zoner, exempelvis saknas de ädla lövträden och hassel nästan helt i den boreala zonen medan de förekommer naturligt i den hemiboreala.

Att skydd av områden ska ske med ekologiskt representativa system anges även i det svenska etappmålet för skydd av områden. Den svenska strategin för formellt skydd av skog har också en sådan inriktning. Som en del av strategin avser myndigheterna att göra en strategisk utvärdering och översyn av det formella skyddet av skogs-

[56] Egen översättning av "Protected area systems should contain adequate samples of the full range of existing ecosystems and ecological processes, including at least 10 % of each ecoregion within the country.

mark. Utvärderingen ska särskilt behandla behovet av prioriteringar utifrån representativitet och funktionalitet och förväntas dra nytta av ny kunskap som kommer fram, bland annat i arbetet med handlingsplaner för grön infrastruktur. Även behovet av prioritering av restaureringsinsatser kan bli föremål för en närmare analys. I den svenska strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster angavs även att regeringen avsåg att ge i uppdrag till berörda myndigheter[57] att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut i det svenska skyddet av land- och sötvattensområden och hur den kan stärkas genom de insatser som föreslås i strategin.[58] Något sådant uppdrag har inte myndigheterna fått av regeringen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har pekat på behovet av en djupare utredning av den ekologiska representativiteten i formellt skydd och frivilliga avsättningar. Myndigheterna har framfört att det i arbetet med att uppdatera den nationella strategin för formellt skydd av skog är svårt att bedöma graden av representativitet utan en sådan fördjupad analys. Ett sätt att styra genomförandet av formellt skydd av skog mot en god representativitet är genom strategins utpekande av prioriterade skogstyper.[59] Utredningen har i fråga om representativitet begärt underlag från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Myndigheterna har fått i uppdrag att beräkna förekomsten av olika skogstyper inom områden som är formellt skyddade eller frivilligt avsatta och beräkna deras andel av dessa skogstypers totala förekomst i Sverige (oavsett naturvärde).[60] Myndigheterna har även redogjort för en initial bedömning av hur representativiteten kan förbättras. Analyserna i myndigheternas underlag bygger på olika skogstypers förekomst i dagens landskap, utan hänsyn till historiska omvandlingar till övriga ägoslag eller annan historisk påverkan på skogsekosystemens grundläggande egenskaper. I ljuset av dessa begränsningar menar myndigheterna att det finns ett tydligt behov av mer djupgående analyser av representativiteten av områdesskyddet i

[57] Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning.
[58] Prop. 2013/14:141 s. 97.
[59] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Värdefulla skogar*, Redovisning av regeringsuppdrag, 2017-01-31, s. 54.
[60] I uppdraget ingick även att om möjligt ska motsvarande göras för övriga icke brukade områden, inkl. improduktiv skogsmark, hänsynsytor och övrig miljöhänsyn. Om möjligt ska även omfattning och skogstyp för miljöanpassat brukande och dessa skogars bidrag till naturvården analyseras.

Sveriges skogar. Myndigheterna menar också att en förutsättning för ett sådant arbete är att det tas fram en tydlig uttolkning från politisk nivå av vad begreppet representativitet innebär för Sverige inom ramen för CBD och övriga internationella överenskommelser. Detta gäller bland annat de geografiska tillämpningsnivåerna, den ekologiska upplösningen och valet av en lämplig referens för analysen av olika skogsmiljöers förekomst i landskapet.

Ett av CBD:s syften är att bevara den biologiska mångfalden. Enligt utredningen bör därför analysen av vad som utgör ett representativt urval av naturtyper göras utifrån art- och ekosystembevarande. För att uppnå en ekologisk representativitet bör en första grov indelning göras av hela landets naturtyper. Skogar och andra trädklädda marker som till exempel betade ekhagmarker har en annan biologisk mångfald än naturtyper som saknar träd. För att bevara biologisk mångfald knuten till skog bör därför ett första antagande vara att naturtypen skog utgör ett representativt urval utifrån alla naturtyper inom Sverige. Enligt utredningen bör ett första antagande i fråga om ekologiskt representativt skydd av områden i enlighet med Aichimål 11 vara att minst 17 procent av Sveriges totala skogsmark bevaras uppdelat på de olika skogsnaturtyperna.

Utöver skydd av varje ekoregion bör ett representativt urval av ekosystem innebära ett representativt urval av naturtyper, såsom skogar av olika skogstyp, med olika innehåll av biologisk mångfald. Varje skogstyp har en viss sammansättning av arter. För dessa arter är således den skogstypen avgörande för arternas överlevnad. Det bör därför anses vara relevant ur ett representativitetsperspektiv att bevara viss del av alla förekommande skogstyper inom en ekoregion.

Som beskrivits i kapitel 3.6.8 är kritiskt tröskelvärde ett mått på den minsta mängd livsmiljö som måste finnas för att en specialiserad art långsiktigt ska kunna överleva i ett landskap. För att representativiteten ska anses god nog för att bevara den biologiska mångfalden så behöver de kritiska tröskelvärdena uppnås för de olika naturtyperna/skogstyperna. Forskning visar att då mindre än 10–30 procent av den ursprungliga förekomsten av en livsmiljö återstår minskar sannolikheten för långsiktig överlevnad drastiskt.[61] Den svenska bristanalysen från 1997 uppskattade det långsiktiga behovet av att

[61] Angelstam, P., Dönz-Breuss, M., Roberge, J.-M. (red.) 2004, *Targets and tools for the maintenance of forest biodiversity,* Ecological Bulletins 51:1-510.

skydda skog till 20 procent av de i ett ursprungligt tillstånd förekommande arealerna av i dag missgynnade skogstyper, åldersklasser och trädslagsblandningar.[62] Utifrån dessa beräkningar har det antagits en schablonnivå om 20 procent som har varit ledande vid generella antaganden om storlek på livsmiljöer. Det är viktigt att förstå att olika arter har olika tröskelvärden för vad som är funktionella landskap just för dem varför 20 procent kan vara tillräckligt för vissa arter, men inte för andra.

Som nämnts innebär det sätt som konventionen definierar biologisk mångfald att även mångfalden av ekosystem ska bevaras. CBD är en global konvention där målet är att bevara biologisk mångfald i ett globalt, nationellt och lokalt perspektiv. Ett representativt urval av ekosystem ska därför inte bara ses ur ett nationellt perspektiv utan även globalt. Enligt utredningen är det därför viktigt att sådana ekosystem/skogstyper som är unika för Sverige även beaktas i representativitetsanalysen så att en mångfald av ekosystem uppnås globalt. Sådana skogstyper och sådan biologisk mångfald som Sverige har en stor andel av sett i ett globalt perspektiv bör därför, sett till bevarande enligt Aichimål 11, kunna prioriteras framför skydd av andra skogstyper. En stat bör kunna beakta ett mer omfattande skydd av en viss naturtyp vid beräkning av måluppfyllelse.

Väl förbundna system

De områden som ska skyddas enligt Aichimål 11 ska även vara väl förbundna. Att skydd ska utformas genom väl förbundna system återfinns även i det svenska etappmålet om skydd av områden. Vad som avses med väl förbundna har inte närmare angetts i samband med att etappmålet beslutades. Huruvida etappmålet är uppnått i det avseendet har inte berörts särskilt i uppföljningen av etappmålet.

Med uttrycket ”väl förbundna system”, bör avses att konnektivitet för den biologiska mångfalden ska finnas. Med det menas att arter ska kunna förflytta sig mellan områden. Det innebär emellertid inte att områdena behöver vara fysiskt sammankopplade. Avståndet mellan områden av samma skogstyp bör däremot inte vara längre än att arter knutna till en viss skogstyp ska kunna sprida sig mellan områden av

[62] Angelstam, P., Andersson, L. 1997. *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?* SOU 1997:98, bilaga 4.

sådana skogstyper så att ett genetiskt utbyte kan ske inom populationerna. Brister i konnektivitet kan uppstå till följd av skogsbruk.

Arter har olika förmåga att sprida sig och olika krav på areell omfattning av habitat (olika spridningsbiologi). Behovet av väl förbundna system skiljer sig därför åt mellan olika arter. Detta beskrivs mer ingående i kapitel 3.6.6.

En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor[63] i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet. 54 procent av skogsmarken ovanför den fjällnära gränsen utgjordes av värdekärnor med funktionell konnektivitet för tre utvalda fågelarter medan endast 3–8 procent av skogsmarken nedanför den fjällnära gränsen bestod av värdekärnor med funktionell konnektivitet, det vill säga låg i så väl förbundna system att fågelarterna kunde sprida sig mellan dessa.[64]

Skyddade områden och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

Enligt Aichimål 11 ska de områden som målet avser bevaras genom skyddade områden och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Utredningen har inte funnit anledning att i en svensk kontext bedöma begreppet skyddat område på annat sätt än att det skulle motsvara områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken som naturreservat, nationalparker, biotopskydd och Natura 2000-områden.

Vad som avses med andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder har inte närmare definierats i en svensk kontext trots att begreppet återfinns i etappmålet om skydd av områden. I regeringens beslut om etappmål från 2014 exemplifieras det med ”insatser inom ramen för grön infrastruktur”.[65] I den svenska strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster återfinns begreppet på ett antal ställen men utan någon närmare beskrivning vad som avses. Däremot anges att det är viktigt att hela variationsbredden från formellt skyddade

[63] Studien använder begreppet High Conservation Value Forests vilket enligt utredningens bedömning av studiens metodik i allt väsentligt överensstämmer med begreppet skogsbiologiska värdekärna såsom det används i utredningen.
[64] Angelstam P., m.fl. 2020, *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning. Landscape and Urban Planning*, 202 (2020) 103838.
[65] Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 12.

områden till miljöhänsyn inom brukandet integreras i de ekologiskt representativa system av skyddade och välförvaltade områden som ska uppnås.[66] Enligt utredningen bör det vara rimligt att ange vilka skyddsåtgärder som omfattas av ett begrepp som ingår i ett kvantifierat mål.

Partsmötet för CBD har i en rapport antagit en definition av ”andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder” (OECM). Med detta begrepp avses enligt beslutet ”ett geografiskt avgränsat område annat än skyddat område (Protected Area), som är förvaltat och skött på sätt så att positiva och hållbara långsiktiga resultat för *in situ* bevarande av biologisk mångfald uppnås, med tillhörande ekosystem funktioner och tjänster och där tillämpligt, kulturella, religiösa, socioekonomiska och andra lokalt relevanta värden”.[67]

I de vetenskapliga och tekniska råden tillhörande det aktuella beslutet från partsmötet anges vissa principer och kriterier för uttolkningen av OECM. En av dessa principer anger att det är viktigt att andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder dokumenteras på ett transparent sätt för att möjliggöra en relevant utvärdering av effektivitet, funktionalitet och relevans inom ramen för mål 11.[68]

Som beskrivits ovan har utredningen bedömt att ”områden av särskild betydelse för biologisk mångfald” i skogsmark bör vara synonymt med begreppet skogsbiologiska värdekärnor. Om skogsbiologiska värdekärnor ska bevaras och värden för biologisk mångfald ska utvecklas inom dessa behöver områdena förvaltas och skötas långsiktigt. Syftet med åtgärderna måste vara att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster. För att ett område dessutom ska anses bevarat genom effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder och därmed kunna räknas in i en måluppfyllelse av Aichimål 11 (och det svenska etappmålet om skydd av områden) bör det rimligen uppfylla den definition som antagits av partsmötet. Det innebär att områden bör vara tydligt avgränsade, värdefulla för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster och förvaltas på ett sätt som ger positiva och långsiktiga resultat för bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna.

[66] Prop. 2013/14:141 s. 23.
[67] A geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity ,1 with associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-econornic,and other locally relevant values.
[68] Beslut antaget av partsmötet för CBD Fjortonde mötet, Sharm EI-Sheikh, Egypt, 17–29 November 2018, s. 11-12.

Vad gäller de naturvårdsavtal som staten kan teckna med enskilda enligt jordabalken bör dessa utgöra en annan sådan områdesbaserad skyddsåtgärd som avses i Aichimål 11 och det svenska etappmålet. Bedömningen av huruvida avtalet är effektivt får avgöras utifrån vilket skydd avtalet innebär för naturtypen.

Väl integrerade i omgivande landskap.

Att bevarandet ska ske genom system som är väl integrerade i omgivande landskap framgår av såväl Aichimål 11 som det svenska etappmålet för skydd av områden. Vad som avses och hur det ska kunna mätas finns inte närmare beskrivet i något vägledningsdokument.

Enligt utredningen bör en väl integrerad skyddsåtgärd innebära att man även måste beakta hur det omgivande landskapet förvaltas. Om det omgivande landskapet består av skog eller andra naturtyper som under lång tid samspelat med det bevarade området är det bevarade området normalt bättre integrerat i det omgivande landskapet än om det omgivande landskapet är kraftigt omvandlat och exempelvis består av åker, är planterat med ett främmande trädslag eller är ett degraderat skogslandskap som förlorat stora delar av sina strukturer och funktioner.

Frivilliga avsättningar

Frivilliga avsättningar har varit en del av etappmålet om skydd av områden. Regeringen har inte närmare angivit vad som avses med frivilliga avsättningar. Utredningen utgår från att Skogsstyrelsens definition av begreppet har använts.

För att en frivillig avsättning ska anses utgöra en effektiv områdesbaserad skyddsåtgärd och därmed utgöra ett bevarande enligt Aichimål 11 krävs, i enlighet med vad som anges ovan, att den bland annat är tydligt avgränsad, värdefull för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster och förvaltas på ett sätt som ger positiva och långsiktiga resultat för bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna.

Skogsstyrelsen har vid flera tillfällen genom enkäter till markägare bedömt varaktigheten i de frivilliga avsättningarna. År 2017 analyserades för första gången den faktiska varaktigheten. Analysen

gällde hur stor andel av de områden som var frivilligt avsatta 2008 som skyddades formellt respektive avverkades under tidsperioden 2008–2016.[69] Cirka 7 procent av den avsatta arealen 2008 hade skyddats formellt 2016 och cirka 1 procent hade avverkats.

Vad gäller kravet på att skyddsåtgärderna ska vara tydligt avgränsade anges i Skogsstyrelsens definition av begreppet frivilliga avsättningar att dessa ska vara dokumenterade i plan eller annan handling. Dessa uppgifter är emellertid inte alltid kända för myndigheterna och därmed svåra att följa upp. Att avsättningarna inte är kända för myndigheterna medför även att det är svårt att göra en analys av representativitet och konnektivitet och därmed i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system.

Som utredningen konstaterat inledningsvis under sin analys av innebörden av Aichimål 11 bör kriterierna för de områden som kan utgöra ett bevarande enligt målet kunna användas flexibelt. Alla kriterier behöver alltså inte uppfyllas inom ramen för de nationella mål som ska tas fram. Det är också så Sverige synes ha tillämpat dem.

Det huvudsakliga syftet med CBD är att bevara biologisk mångfald. I en undersökning 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara områden med utvecklade naturvärden.[70] I områden med utvecklade naturvärden ingick i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon. Syftet med de frivilliga avsättningarna är naturvård och det bör i normalfallet antas att dessa förvaltas så att de bevarar och utvecklar höga naturvärden. De frivilliga avsättningarna är en central del av den svenska politiken om bevarande av biologisk mångfald i skogen och etappmålet om skydd av områden. Det är därför rimligt att betrakta en frivillig avsättning som ett bevarande enligt Aichimål 11 i en svensk kontext. Avsättningen bör dock uppfylla kravet på dokumentation i enlighet med Skogsstyrelsens definition av begreppet.

[69]Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, meddelande 4-2017, s. 30–31.
[70] Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s. 16.

Improduktiv skogsmark

På improduktiv skogsmark som är större än 0,1 hektar är avverkning, andra skogsvårdsåtgärder och gödsling förbjuden. Det är dock tillåtet att avverka enskilda träd om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.[71] Ytor mindre än 0,1 hektar omfattas således inte av förbudet.

Regeringen har i samband med beslut om etappmål för skydd av områden uttalat att improduktiv skogsmark täcker stora arealer och på vissa platser kan de i relation till den gröna infrastrukturen ha betydelse för andra värden och för att koppla samman områden med höga naturvärden.[72]

Den improduktiva skogsmarken kan på ett betydande sätt bidra till konnektiviteten i landskapet för sådana arter som är knutna till eller kan förekomma på improduktiv skogsmark. Den improduktiva skogsmarken kan dock inte bidra till konnektiviteten för sådana arter som är specialiserade på att leva i andra miljöer; habitatspecialiserade arter som enbart är knutna till produktiva skogstyper kommer inte att kunna sprida sig i landskapet med hjälp av improduktiva skogar.

Den improduktiva skogsmarken skulle genom nuvarande lagstiftning kunna utgöra del i ett system av områdesbaserade skyddsåtgärder. För att kunna anses vara ett sådant bevarande som avses i Aichimål 11 bör dock den improduktiva skogsmarken uppfylla de kriterier i övrigt som anges i målet. För att improduktiv skogsmark kan anses utgöra område av särskild betydelse för biologisk mångfald bör den uppfylla den nivå av naturvärden som avses med skogsbiologisk värdekärna. Uppgifter om hur stor andel av den improduktiva skogsmarken som i dag utgör skogsbiologisk värdekärna saknas.

Det ska noteras att improduktiv skogsmark ofta har en flytande mosaikartad gräns i naturen och att ytor med improduktiv skogsmark därför kan vara svåra att avgränsa, till exempel kan det inom en yta improduktiv skogsmark finnas öar med produktiv skog. Betydande arealer improduktiv skogsmark producerar strax under 1 skogskubikmeter om året och övergår troligen i ett varmare klimat till produktiv skogsmark. Impediment saknar regelmässigt geografisk avgränsning.

För att kunna räknas in i målet bör improduktiv skogsmark, precis som andra områden även avgränsas och dokumenteras på ett transparent sätt samt förvaltas så att naturvärdena bevaras och utvecklas

[71] 13 a § skogsvårdslagen.
[72] Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 14. Regeringen talar i detta sammanhang om skogliga impediment.

långsiktigt. Ett sätt att göra detta på kan vara att dokumentera den improduktiva skogsmark som avses förvaltas på detta sätt i skogsbruksplan. På samma sätt som nämnts för områden som omfattas av formellt skydd måste bevarande av områden på improduktiv skogsmark även vara effektivt och rättvist förvaltade. I sammanhanget ska dock understrykas att det faktum att mark utgör improduktiv skogsmark inte innebär att marken är skyddad från andra åtgärder som skulle kunna skada den biologiska mångfalden som exempelvis byggnation och infrastrukturprojekt. Sådana åtgärder föregås dock ofta av en tillståndsprövning med krav på en miljökonsekvensbeskrivning varvid negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden kan beaktas.

Hänsynsytor

De ytor som på produktiv skogsmark lämnas av hänsyn till miljön i samband med avverkning utgör hänsynsytor. Den ackumulerade arealen hänsynsytor som lämnats i Sverige mellan 1993–2018 bedöms vara 425 900 hektar. Skogsstyrelsen har bedömt att drygt 40 procent av de lämnade hänsynsytorna är större än 0,5 hektar när överlapp med frivilliga avsättningar räknats bort. Samlad kunskap om i vilken grad hänsynsytorna utgör skogsbiologiska värdekärnor innan avverkning sker saknas. Det finns heller ingen uppföljning om i vilken utsträckning hänsynsytorna finns kvar över tid.

I vilken grad rödlistade arter kan bevaras i hänsynsytor efter avverkning har bedömts av Artdatabanken. Artdatabanken konstaterar att hänsynsytor större än 0,5 hektar i betydligt högre utsträckning kan bevara rödlistade arter än mindre hänsynsytor. Detta förutsätter dock att miljöhänsynen lämnas där arterna finns i beståndet och artförekomsten måste ligga centralt i hänsynsytan, annars blir nyttan sämre eller ingen alls. Det bör även påpekas att bedömningen endast avser i vilken grad arter kan överleva på den plats där hänsyn lämnas, om bedömning hade gjorts på hela beståndsnivån skulle det i de flesta fall resultera i lägre bedömningar.

Hänsynsytor som är tillräckligt stora för att bevara naturvärden i en skoglig värdekärna skulle kunna utgöra ”effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder” under förutsättning att de uppfyller de kriterier som anges ovan om att vara tydligt avgränsade, värdefulla för den bio-

logiska mångfalden, vara effektivt och rättvist förvaltade och bevaras långsiktigt. Förutsatt att området uppfyller kraven på naturvärden och långsiktighet skulle kriterierna i övrigt kunna uppfyllas genom att hänsynsytan dokumenteras i en skogsbruksplan som en frivillig avsättning.

Stora hänsynsytor bör således för att omfattas av Aichimål 11, precis som andra områden, vara skogsbiologiska värdekärnor, avgränsade och dokumenterade på ett transparent sätt samt förvaltas så att värdena bevaras långsiktigt.

Övrig miljöhänsyn

Miljöhänsyn som är ekologiskt funktionell vid skogsbruksåtgärder har en generellt stor betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Exempelvis kan sådan miljöhänsyn ha en viktig betydelse för att upprätthålla konnektiviteten i ett landskap för vissa arter och bidra till att reservat och andra områdesbaserade skyddsåtgärder kan utgöra väl förbundna system.

Miljöhänsynen, förutom vissa större hänsynsytor, är dock inte en områdesbaserad skyddsåtgärd och bör därför beaktas inom ramen för Aichimål 7. Miljöhänsyn i form av naturlig succession, återställande av hydrologi, trädslagsblandning, ekologiskt funktionella övergångszoner mot vattendrag, våtmarker, jordbruksmark och bebyggelse, hyggesfria metoder samt andra försiktighetsmått och anpassningar till artskyddet, friluftslivet eller rennäringen, gynnande av evighetsträd så att ekosystemet upprätthåller sina ekologiska funktioner, bör enligt utredningens bedömning inte anses vara områdesbaserade skyddsåtgärder. Åtgärderna bör i stället ses som sådan hänsyn som bidrar till ett hållbart skogsbruk enligt Aichimål 7.

Övriga skyddsformer och begränsningar i brukandet

Utredningen vill återigen understryka att bedömningarna ovan har avsett bevarande av biologisk mångfald i skogen. Huruvida andra skyddsformer som inte nämnts ovan kan omfattas av Aichimål 11 har därmed inte bedömts. Ett exempel på detta är strandskydd som i dessa sammanhang ibland nämns som en skyddsform som borde eller inte borde omfattas av ett bevarande enligt Aichimål 11.

Strandskydd är ett områdesskydd som regleras i 7 kap. miljöbalken och som huvudregel omfattar land- och vattenområde 100 meter från strandlinjen. Skyddet innebär, med vissa undantag, ett förbud mot att uppföra byggnader men också vidta åtgärder som hindrar eller avhåller allemansrättsligt tillträde. Strandskydd innebär även ett förbud mot att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Åtgärder som behövs för bland annat skogsbruket omfattas inte av strandskydd. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att strandskyddsområde inte bör vara relevant för bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Även vissa andra skyddsformer och begränsningar, till exempel riksintressen bedöms på samma sätt inte heller utgöra tillräckligt effektiva skydd för att fullt ut bevara och utveckla naturvärdena i skogsområden av särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. I allmänhet behövs ett striktare skydd, eller att området avsätts för naturvård som en frivillig avsättning, för att bevara eller utveckla områden av särskilda betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster.

8.4.9 Aichimål 12

År 2020 har utrotning av kända hotade arter förhindrats och deras bevarandestatus har varaktigt förbättrats, särskilt när det gäller de arter som minskar snabbast.

Enligt CBD:s vägledningsdokument för Aichimål 12 är de arter som avses i detta mål sådana kända arter som enligt Internationella Naturvårdsunionen (IUCN) klassas som hotade. I Sverige återfinns klassningen enligt IUCN i rödlistan. Rödlistan beskrivs närmare i kapitel 3.6.3. Lite förenklat innebär klassningen enligt rödlistan att en arts risk att dö ut bedöms. Den bedöms utifrån ett antal kriterier som prognostiserar artens framtida möjlighet att överleva. Klassningen av en art enligt IUCN:s kriterier innebär i sig inget krav för en stat att vidta åtgärder. De motsvarar alltså inte kraven enligt art- och habitatdirektivet att vidta åtgärder för att arter ska uppnå gynnsam bevarandestatus.

Aichimål 12 har två delar, dels förhindra utrotning av arter, dels förbättra arternas bevarandestatus. Vad gäller målet att förhindra

utrotning anges i CBD:s vägledningsdokument bland annat att förhindra ytterligare utrotning innebär att de arter som för närvarande är hotade inte klassas om till utrotade.

En förbättring av bevarandestatus innebär enligt vägledningen att en art ökar i antal till en punkt där den övergår till en lägre hotstatus. En art ska inte längre betraktas som hotad när den klassas som nära hotad (NT) enligt IUCN-kriterierna. Vägledningsdokumentet anger även att de nationella målen bör vara ambitiösa men realistiska och att nationella listor över hotade arter bör användas.

I maj 2019 presenterade FN:s forskarpanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) en rapport[73] som sammanfattar den allvarliga situationen för biologisk mångfald på global nivå. Rapporten visar att ungefär en miljon arter, både växter och djur, i dag är utrotningshotade och många riskerar att försvinna inom ett årtionde.

Under 2019 publicerade Europeiska miljöbyrån (EEA) en rapport[74] som visar att Europa, trots ambitiösa mål, fortsätter att förlora biologisk mångfald i en oroväckande takt och att många överenskomna politiska mål inte uppnås. 60 procent av arterna och 77 procent av naturtyperna som skyddas enligt habitatdirektivet har inte gynnsam bevarandestatus. Förlusten av biologisk mångfald är inte heller begränsad till sällsynta eller hotade arter.

I Sverige redovisas, som nämnts, den svenska bedömning av arter enligt IUCN-kriterierna i rödlistan. Med ungefär fem års mellanrum gör SLU Artdatabanken en genomgång av Sveriges arter och bedömer deras status enligt dessa. I samband med framtagandet av den nuvarande rödlistan, publicerad 2020, bedömdes statusen för drygt 10 000skogslevande arter[75], ungefär lika många som vid framtagandet av 2015 års rödlista.[76] Här följer resultaten för 2020 med resultaten för 2015 inom parentes:

[73] IPBES (2019): *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovermental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany.
[74] European Environment Agency, *The European environment – state and outlook 2020 Knowledge for transition to a sustainable Europe*, (SOER)., 2019. doi: 10.2800/9674.
[75] SLU Artdatabanken, Eide, W. m.fl., (red.) 2020, *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*, SLU Artdatabanken rapporterar 24, Uppsala.
[76] SLU ArtDatabanken, *Rödlistade arter i Sverige 2015*, Uppsala.

- Skog är en viktig livsmiljö för 2 050 (1 825) av de rödlistade arterna. Av dessa är:
- 999 (904) hotade i strikt bemärkelse (VU, EN eller CR)
- 759 (686) nära hotade (NT)
- 68 (68) nationellt utdöda (RE).
- Av de 2 050 arterna som har skogen som en viktig livsmiljö har 224 (167) inte kunnat kategoriseras på grund av kunskapsbrist (DD).

Sammanfattningsvis framgår av SLU Artdatabankens bedömning att antalet arter som har skogen som en viktig livsmiljö och som bedöms vara hotade har ökat från 904 till 999 från 2015 till 2020. Det motsvarar en ökning med cirka tio procent. Vissa av förändringarna i kategorisering beror på ökad kunskap och vissa på reella förändringar i hotstatus.

Mål om att förhindra hot mot arter och att uppnå en gynnsam bevarandestatus för arter finns i preciseringarna till miljökvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. I preciseringen till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* anges att ”Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar”. I preciseringen till miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* anges ”Bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.”

Naturvårdsverket skriver i den årliga uppföljningen av miljömålen 2020[77]:

> Förlusten av biologisk mångfald har inte bromsats upp. Många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas. Större hänsyn behöver tas när naturresurserna nyttjas, likaså behövs ett ökat skydd och bättre skötsel av naturmiljöer. Fortfarande avverkas stora arealer skog med höga naturvärden i stället för att skyddas och odlingslandskapets ängs och betesmarker växer igen. Vissa styrmedel tillämpas inte, till exempel visar påverkan på hänsynskrävande biotoper i skog i många fall en negativ trend, och det finns inte tillräckliga resurser för att biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras på sikt.

[77] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, Naturvårdsverket rapport 6919, s. 396.

Utredningen konstaterar att utvecklingen för de hotade skogslevande arterna på den svenska rödlistan som helhet således inte varaktigt har förbättrats och att ytterligare åtgärder därför är nödvändiga för att Aichimål 12 ska uppnås.

8.5 EU:s strategi för genomförandet av CBD

EU-kommissionen har valt att ta fram en särskild strategi för att bidra till genomförandet av den strategiska plan som beslutats inom CBD. EU:s miljöministrar tog i december 2011 beslut om EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 (Council of the European Union 18862/11) genom rådsslutsatser som bygger på kommissionens förslag. Strategin innehåller sex EU-mål. Regeringen har beskrivit hur EU-målen i strategin stämmer överens med Aichimålen.[78]

Mål 1 – Genomföra fågel- och habitatdirektiven fullt ut

EU har som mål att fågel- och habitatdirektiven ska genomföras fullt ut. Det innebär att det ekologiska nätverket Natura 2000 ska färdigställas och att bevarandeplaner för områdena ska utvecklas.

Målet refererar till Aichimål 5, dvs. målet att halvera förlusten av habitat (livsmiljöer) och Aichimål 12, dvs. målet att stoppa utrotningen av hotade arter.

Mål 2 – Bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster

EU har som mål att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster. I arbetet med detta mål läggs vikt vid att dels tydliggöra ekosystemens värde, dels att en strategi för grön infrastruktur ska utvecklas.

Målet ligger närmast Aichimål 14, dvs. målet att till 2020 är ekosystemtjänster säkrade och återställda och Aichimål 15, dvs. målet att ekosystemens resiliens har stärkts.

Mål 3 – Öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden

EU har som mål att jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden ska ökas. Den gemensamma jordbrukspolitiken har stor betydelse för målet. Europeiska rådet anser att EU:s gemensamma program för genetiska resurser i jordbruket

[78] Prop. 2013/14:141, s. 33f. Mål 4 – säkerställa ett hållbart fiske, har utelämnats i citatet.

(rådets förordning [EG] nr 870/2004) kan ge värdefulla bidrag till måluppfyllelsen. I rådsslutsatserna uppmanas medlemsländerna att även inom skogsbruket arbeta för bevarande av skyddade arter och habitat.

Målet anknyter till Aichimål 7 om hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald inom jord-, vatten- och skogsbruk. Även Aichimål 13, som omfattar bevarandet av den genetiska mångfalden, särskilt för odlade växter och domesticerade djur, berörs i strategin.

[…]

Mål 5 – Bekämpa invasiva främmande arter

EU har som mål att invasiva främmande arter ska bekämpas. I rådsslutsatserna uppmärksammas behovet av förslag till ny växtskyddsförordning och en förordning om invasiva främmande arter. Medlemsstaterna uppmanas att ratificera barlastvattenkonventionen.

Målet bidrar till uppfyllandet av Aichimål 9 om invasiva främmande arter.

Mål 6 – Bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt

EU har som mål att bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt. Målet handlar om EU:s internationella arbete för biologisk mångfald främst inom konventionen för biologisk mångfald.

Målet stämmer överens med Aichimål 3 om att fasa ut subventioner som är skadliga för biologisk mångfald och Aichimål 4 om hållbar produktion och konsumtion. Vidare stämmer målet överens med Aichimål 13 om bevarandet av genetisk variation och Aichimål 16 om ikraftträdande av Nagoyaprotokollet om tillträde till och rättvis fördelning av vinster från nyttjande av genetiska resurser. Slutligen stämmer målet överens med Aichimål 20 om att få fram resurser för att genomföra den strategiska plan som antagits av parterna till konventionen för biologisk mångfald.

8.5.1 Den europeiska gröna given

Kommissionen har i december 2019 presenterat en ny tillväxtstrategi som syftar till att ta itu med de utmaningar världen och EU står inför beträffande klimat och miljö, den europeiska gröna given.[79] Strategin ska ställa om EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det 2050

[79] Europeiska kommissionen, *Den europeiska gröna given* Bryssel den 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. Strategin ska också skydda, bevara och förbättra EU:s naturkapital och skydda allmänhetens hälsa och välbefinnande från miljörelaterade risker och effekter. Samtidigt måste omställningen vara rättvis och inkluderande. Den gröna given är en viktig del av kommissionens strategi för att genomföra FN:s Agenda 2030 och målen för hållbar utveckling. Strategin innehåller bland annat en vision om att skärpa EU:s klimatmål för 2030 och 2050. Kommissionen har i september 2020 lagt fram en plan för att höja EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp för 2030 till minst 55 procent, jämfört med 1990.

Den gröna given innehåller även ett avsnitt om bevarande och återställande av ekosystem och biologisk mångfald. Där läggs fast en princip om att all EU-politik ska bidra till att bevara och restaurera Europas naturkapital. Vidare framgår att EU avser spela en nyckelroll vid nästkommande partskonferens för CBD. Enligt den gröna given ska kommissionen lägga fram en strategi för biologisk mångfald. I maj 2020 har kommissionen beslutat om en sådan strategi.[80] Strategin avser att beskriva EU:s ståndpunkt inför den femtonde partskonferensen, med globala mål för skydd av biologisk mångfald och åtaganden för att ta itu med de viktigaste orsakerna till förlust av biologisk mångfald i EU, med stöd av mätbara mål som inriktas på de allvarligaste orsakerna till förlust av biologisk mångfald.

I strategin för biologisk mångfald uttalas att minst 30 procent av landytan och minst 30 procent av havet bör skyddas i EU. Som ett led i detta anges i strategin att tio procent av EU:s landyta och tio procent av EU:s hav – vara strikt skyddade. Som ett led i fokuseringen på strikt skydd kommer det att vara avgörande att definiera, kartlägga och strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar[81] i EU. Vad som avses med strikt skydd definieras inte i strategin. Medlemsstaterna kommer att ha ansvaret för att utse dessa ytterligare skyddade och strikt skyddade områden. Dessa utsedda områden bör antingen ingå i Natura 2000-nätverket eller i nationella skyddssystem. Alla skyddade områden måste ha tydligt definierade bevarandemål och bevarandeåtgärder.

Utöver ett strikt skydd av urskogar och naturskogar anges i strategin att EU måste se till att skogarna får en bättre kvalitet, stärkt

[80] Europeiska kommissionen, *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030*, COM(2020) 380 final.
[81] "primary and old-growth forests".

motståndskraft och ökar i omfattning, så att de kan stå emot bränder, torka, skadedjursangrepp, sjukdomar och andra hot som sannolikt kommer att öka med klimatförändringen. För att detta ska kunna ske kommer kommissionen att föreslå en särskild skogsstrategi för EU under 2021 i linje med kommissionens vidare ambitioner för biologisk mångfald och klimatneutralitet.

8.6 Andra internationella överenskommelser

8.6.1 Skogsprinciperna

De så kallade Skogsprinciperna antogs vid FN:s konferens i Rio om miljö och utveckling 1992. De icke-bindande skogsprinciperna kan sägas ha blivit resultatet av att man inte lyckades enas kring en skogskonvention. Överläggningarna under konferensen resulterade bland annat i att ett dokument om principer för global samstämmighet om brukande, bevarande och hållbar utveckling av alla slags skogar undertecknades, de så kallade Skogsprinciperna. Principerna är övergripande till sin karaktär och tillämpbara på alla typer av skogar. De slår fast att skogsfrågor måste behandlas i ett holistiskt perspektiv. Bland annat anges i principerna att skogsresurser och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose den nuvarande generationens och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov. Dessa behov omfattar produkter och tjänster som virke, vatten, mat, djurfoder, läkemedel, bränsle, bostäder, arbetstillfällen, fritidsaktiviteter, hemvist för djur, landskapsmångfald, kolsänkor och kolreservoarer. Lämpliga åtgärder bör vidtas för att skydda skogen mot miljöskador, inklusive luftföroreningar, bränder, skadedjur och sjukdomar för att upprätthålla deras fulla värde. Skogsprincipernas tillkomst var ett av de viktigare skälen till att den svenska skogspolitiken fick en ny utformning 1993 med mer tyngd för miljöfrågorna och jämställda mål för produktion och miljö.[82]

[82] Prop 1992/93:226 s. 25.

8.6.2 United Nations Forum on Forests (UNFF)

FN:s skogsforum (UNFF), som är den globala policyprocessen för skog, möts varje år för att diskutera och enas om inriktningen på förvaltningen av världens skogar samt främja politiskt engagemang i medlemsländerna för att uppnå detta. År 2007 enades UNFF om ett icke-bindande avtal om skog, FN:s skogsinstrument. Avtalet syftar till att genomföra hållbar förvaltning av skog [83]på global nivå. Avtalet innehåller bl. a fyra grundläggande mål:

- Minska avskogningen

  Reverse the loss of forest cover worldwide through sustainable forest management, including protection, restoration, afforestation and reforestation, and increase efforts to prevent forest degradation;

- Stärka skogens olika nyttor och dess bidrag till förbättrade livsvillkor för människor som är beroende av skog

  Enhance forest-based economic, social and environmental benefits, including by improving the livelihoods of forest-dependent people;

- Öka arealen av skog som är hållbart brukad eller skyddad

  Increase significantly the area of protected forests worldwide and other areas of sustainably managed forests, as well as the proportion of forest products from sustainably managed forests;

- Stoppa minskningen av biståndsmedel till hållbart skogsbruk

  Reverse the decline in official development assistance for sustainable forest management and mobilize significantly increased, new and additional financial resources from all sources for the implementation of sustainable forest management.

FN:s Generalförsamling antog i april 2017 FN:s strategiska plan för skog på grundval av förarbeten inom UNFF-processen. Planen har sex globala skogsmål och 26 delmål som ska uppnås till år 2030. Dessa globala skogsmål bygger på de fyra målen i FN:s skogsinstrument, FN:s globala mål för hållbar utveckling och andra skogsrela-

[83] Forest Europe har definierat *sustainable forest management* som Sustainable forest management. "sustainable management" means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfil, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems. General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe.

terade globala målsättningar. Flera av de globala målen och delmålen adresserar biologisk mångfald direkt eller indirekt.

8.6.3 Internationella naturvårdsunionen (IUCN)

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN, på svenska Internationella naturvårdsunionen, är den äldsta och största världsomfattande naturvårdsorganisationen. Organisationen grundades 1948 och är i dag en ledande auktoritet på temat miljö och hållbar utveckling med bevarandet av biologisk mångfald som en central fråga. Organisationen består av sex olika kommissioner.[84]

En av dessa kommissioner, World Commission on Protected Areas (WCPA), arbetar med skyddade områden och har till uppgift att främja och etablera effektiv förvaltning av skyddade områden runt om i världen. WCPA ska bland annat hjälpa regeringar, förvaltare och ägare att planera och sköta förvaltningen av skyddade områden genom att bistå med expertis och kunskap samt nätverkande.

För att underlätta den internationella jämförelsen av de olika ländernas och regionernas skyddade områden har IUCN tagit fram riktlinjer för kategorisering av dessa med avseende på de skyddade områdenas olika förvaltningsformer och deras syfte. Riktlinjerna består av ett system med sex olika kategorier för klassificering av skyddade om-råden (Ia/Ib – VI). Kategorierna är erkända av internationella organ, så som FN, och av nationella regeringar och används som en global standard för att definiera och rapportera in skyddade områden. Nedan följer en kort beskrivning över respektive kategori.

[84] Kommissionen för artbevarande (Species Survival Commission, SSC), Kommissionen för miljölagstiftning (Commission on Environmental Law, CEL), Kommissionen för utbildning och information (Commission on Education and Communication, CEC), Kommissionen för miljö-, ekonomi- och socialpolitik (Commission on Environmental, Economic and Social Policy, CEESP), Kommissionen för biotopvård (Commission on Ecosystem Management, CEM) och Kommissionen för naturskyddsområden (World Commission on Protected Areas, WCPA).

Tabell 8.3 IUCN:s kategorier av skyddade områden

	Kategori	Beskrivning
Ia	Strikt naturreservat (Strict Nature Reserve)	Områden som inrättas huvudsakligen för skydd av den biologiska mångfalden och i forskningssyfte. Mänsklig aktivitet och användning av områden är strikt kontrollerad och begränsad för att garantera fullskaligt skydd av viktiga naturvärden.
Ib	Vildmarksområde (Wilderness Area)	Områden skyddade huvudsakligen för att bevara stora vildmarksområden som har förblivit opåverkade eller endast i liten utsträckning blivit påverkade av människans aktiviteter. Syftet är att dessa områden ska kunna behålla sin naturliga karaktär och sitt naturliga tillstånd.
II	Nationalpark (National Park)	Områden som inrättas med syftet att bevara ekosystem för rekreation. Vanligtvis är dessa relativt stora naturområden som avsatts för att skydda storskaliga ekologiska processer och för att ge allmänheten möjligheter att vistas i området.
III	Naturmonument (Natural Monument):	Bevarande av naturföreteelser. Dessa skyddade områden avsätts för att skydda fysiska monument, så som grottor, djuphavsberg, forntida lundar, osv. Områden är oftast små med högt besöksvärde.
IV	Habitat/Artskyddsområde (Habitat/Species Management Area):	Bevarande av områden eller specifika arter genom aktiv skötsel. Dessa områden eller arter är i behov av skötsel för sin överlevnad.
V	Skyddat landskap/ havsområde (Protected Landscape/ Seascape):	Bevarande av landskap/havsområde för rekreation. I dessa områden har samspelet mellan människan och naturen över tid skapat en distinkt karaktär med värdefulla ekologiska, biologiska, kulturella och natursköna värden. Den mänskliga interaktionen i dessa områden är avgörande för bevarandet av dess värden.
VI	Skyddat naturresursområde (Managed Resource Protected Area)	Bevarande av områden för hållbart nyttjande av naturliga ekosystem. Dessa områden är relativt stora områden i naturligt tillstånd där en del av området är under hållbar förvaltning och där viss nivå av icke-industriell användning av naturresurser är tillåten. Det icke-industriella nyttjandet av naturresurserna betraktas som naturvård.
	Not reported	Områden som ej kategoriserats in i någon IUCN-kategori

Data över de nationellt skyddade land- och havsområdena sammanställs i EU:s gemensamma databas över skyddade områden databasen Common Database on Designated Areas (CDDA). Databasen följer IUCN-kriterierna. När Sverige rapporterar in till CDDA görs detta med IUCN-kriterierna.

8.7 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Viktiga EU-rättsakter för arbetet med biologisk mångfald är de två s.k. naturvårdsdirektiven som innefattar fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Fågeldirektivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU. Skyddet gäller för såväl fåglarna som deras ägg, reden och boplatser. Art- och habitatdirektivet kompletterar fågeldirektivet och omfattar både djur och växter samt livsmiljöer.

Trots att det i den svenska översättningen av direktivet anges begreppet livsmiljö är det mer vanligt i ett svenskt sammanhang att begreppet naturtyp används i stället för livsmiljö. På motsvarande sätt är det mer vanligt att i ett svenskt sammanhang, när det handlar om arter och populationer, använda sig av ordet livsmiljö för det som i direktivet avser habitat. Begreppen naturtyp och livsmiljö kommer därför att användas i redogörelsen nedan.

Medlemsstaterna ska enligt art- och habitatdirektivet vidta åtgärder som syftar till att bibehålla eller återuppbygga en god bevarandestatus i fråga om livsmiljöer för vilda levande djur och växter av gemenskapsintresse. Detsamma gäller även för ett antal i art- och habitatdirektivet förtecknade naturtyper. Det innebär att förutsättningen för att djuren och växterna ska kunna bevaras i sina naturliga levnadsmiljöer ska upprätthållas. Motsvarande krav enligt fågeldirektivet innebär att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återupprätta populationen av samtliga naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU. För dessa fågelarter ska medlemsstaterna även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer.

De två direktiven innebär således krav på medlemsstaterna att inrätta dels ett områdesskydd (Natura 2000-områden), dels ett artskydd. Målet för art- och habitatdirektivet är att bibehålla eller åter-

ställa vad som definieras som en gynnsam bevarandestatus för de förtecknade naturtyperna, djur- och växtarterna i art- och habitatdirektivet. Fågeldirektivet saknar begreppet gynnsam bevarandestatus. För de arter som omfattas av fågeldirektivet ska i stället medlemsstaterna bibehålla populationen av de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaterna på en viss nivå som närmare beskrivs i direktivets artikel 2.

Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet är rättsligt bindande för medlemsstaterna. De innebär i sig inga skyldigheter för enskilda. Som för alla direktiv måste dessa genomföras genom nationell lagstiftning och har i det svenska genomförandet uttryckts som skyldigheter för regeringen, myndigheter och enskilda. Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet utgör minimidirektiv vilket innebär att de enskilda medlemsländerna i samband med att direktiven genomförs kan införa bestämmelser som går längre än direktiven. I svensk rätt genomförs direktiven med bland annat bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och artskyddsförordningen (2007:845).

8.7.1 Art- och habitatdirektivet

Syftet med art- och habitatdirektivet är enligt direktivets artikel 2 att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas territorium. Åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper och arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Med naturtyper av gemenskapsintresse avses sådana naturtyper som finns i direktivets bilaga 1.

En naturtyps bevarandestatus definieras som summan av de faktorer som påverkar en naturtyp och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. En naturtyps bevarandestatus anses ”gynnsam” när

– dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och

– den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
– bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam.

För att uppnå de angivna syftena i direktivet om gynnsam bevarandestatus för de naturtyper som anges i bilaga 1 och för arter reglerar direktivet som nämnts två huvudinstrument: dels Natura 2000-nätverket med skyddade områden, dels föreskrifterna om ett strikt skyddssystem för vissa arter. Instrumenten kompletterar varandra och syftar båda till att säkerställa gynnsam bevarandestatus för alla naturtyper och arter av gemenskapsintresse.

Båda instrumenten innebär att medlemsstaterna måste vidta åtgärder och inrätta system för prövning samt ge utrymme för undantag under särskilda förhållanden. Åtgärder som vidtas ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Sådan hänsyn är begränsad till nämnda åtgärder. Som kommer att redogöras för nedan får sådan hänsyn inte tas vid medlemsstaternas utpekande av områden som bör ingå i Natura 2000-nätverket.

Natura 2000

För att uppnå syftet med gynnsam bevarandestatus för vissa naturtyper ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden bildas (artikel 3). Nätverket ska bildas under beteckningen Natura 2000. Enligt samma artikel ska varje medlemsstat bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de naturtyper och livsmiljöer för de arter som anges i bilaga 1 och 2. De områden som ska ingå i nätverket är alltså sådana naturtyper som anges i direktivets bilaga 1 och livsmiljöer för sådana arter som finns förtecknade i direktivets bilaga 2. Nätverket Natura 2000 ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda naturtyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

I direktiven listas cirka 1 390 arter och drygt 200 naturtyper som anses skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv och som ska bevaras långsiktigt. Av dessa finns 166 arter och 89 naturtyper i Sverige.[85]

Urval av områden

Nätverket av Natura 2000-områden ska alltså bestå av särskilda bevarandeområden som medlemsstaterna har en skyldighet att utse. För att utse särskilda bevarandeområden ska medlemsstaterna, på grundval av vissa kriterier som anges i bilaga 3 till direktivet, föreslå en lista över områden där det finns sådana naturtyper och arter som räknas upp i direktivet (artikel 4.1). Listan ska alltså inte omfatta alla områden som överensstämmer med naturtypen eller utgör en livsmiljö för en art som omfattas av direktivet utan väljas utifrån de angivna kriterierna. Kriterierna ska användas på nationell nivå för bedömning av ett områdes relativa betydelse för varje naturtyp i bilaga 1 och varje art i bilaga 2.

Vad gäller kriterier för urval av naturtyper anger direktivet att dessa ska bedömas utifrån a) naturtypens representativitet på området, b) andel av området som är täckt av naturtypen i förhållande till den totala yta inom det nationella territoriet som är täckt av naturtypen, c) grad av bevarande och möjlighet till återställande av den berörda naturtypens struktur och funktioner och d) global[86] bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda naturtypen.

Vad gäller områden som ska pekas ut som livsmiljöer för arter i bilaga 2 ska dessa bedömas utifrån a) storlek och täthet hos den population av arten som finns på området i förhållande till de populationer som finns inom det nationella territoriet, b) grad av bevarande och möjlighet till återställande av de livsmiljöer som är viktiga för den berörda arten, c) grad av isolering hos den population som finns på området i förhållande till artens naturliga utbredningsområde och d) global bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda arten.

Av praxis från EU-domstolen framgår att när medlemsstaterna gör ett urval av områden får detta urval inte baseras på andra hänsyn

[85] Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv*, resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, s. 13.
[86] Med *global* i detta sammanhang avses *samlad* eller *total* (jämför översättning av eng. global.

än de som avser skyddet för naturtyper, djur och växter. Urvalet ska dessutom göras på rent vetenskapliga grunder. Områden eller delar av områden får inte undantas urvalet till nätverket på grund av andra och motstående intressen som till exempel ekonomiska. Sådan hänsyn som anges i artikel 2.3 om hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag får inte tas i detta sammanhang.[87]

Medlemsstaternas urval av områden ska även göras med utgångspunkt från bevarandet av gynnsam bevarandestatus i hela det europeiska territoriet.[88] Genom att använda en vetenskaplig grund för urvalet av områden säkerställer man att endast de lämpligaste områdena väljs ut och att ett tillräckligt antal områden ingår i Natura 2000-nätverket för att på lång sikt bevara alla listade arter och naturtyper i hela deras naturliga utbredningsområde inom EU.

Den nationella listan över områden ska lämnas över till kommissionen som i samråd med medlemsstaterna upprättar ytterligare en lista (artikel 4.1 och 4.2). De områden som hamnar på det utkast till lista som kommissionen upprättar utgör områden av gemenskapsintresse. EU-domstolen har i flera avgöranden betonat att kommissionen, för att kunna upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse, måste ha tillgång till en uttömmande inventering av de områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla den målsättning att bevara de naturtyper samt vilda djur och växter som avses i direktivet.[89] Anledningen är att de berörda naturtyperna och livsmiljöerna för arterna i deras naturliga utbredningsområde kan ligga på båda sidorna av en eller flera av Europeiska unionens inre gränser. En naturtyps eller en arts gynnsamma bevarandestatus ska bedömas i förhållande till medlemsstaternas hela europeiska territorium som omfattas av fördraget.[90]

En medlemsstat måste alltså utföra en uttömmande inventering av de områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla den målsättning att bevara naturtyper samt vilda djur och växter som avses i direktivet. Den uttömmande inventeringen ligger till grund för den lista som överlämnas till kom-

[87] Se bland annat EU-domstolens dom av den 7 november 2000, C-371/98.
[88] Se bland annat EU-domstolens domar av den 11 september 2001 C-67/99 Kommissionen mot Irland och C-71/99 Kommissionen mot Tyskland.
[89] Se bland annat EU-domstolens dom av den 7 november 2000, C-371/98 och dom av den 11 september 2001, kommissionen mot Frankrike, C-220/99.
[90] Se EU-domstolens dom av den 11 september 2001, kommissionen mot Tyskland, C-71/99.

missionen. De områden som föreslås av medlemsstaterna måste vara tillräckliga för att uppnå den målsättning som direktivet anger.

Huruvida de områden som medlemsstaten föreslår är tillräckliga och leder till att direktivets krav uppfylls är en fråga för kommissionen och i sista hand EU-domstolen att avgöra. Enligt kommissionens vägledning anses nätverket av områden som föreslagits av en enskild medlemsstat och områden där kommissionen har beslutat att området är av gemenskapsintresse[91] generellt vara tillräckligt med avseende på en viss naturtyp eller en viss art, om detta nätverk i en viss biogeografisk region täcker mer än 60 procent av naturtypens totala areal eller av artens totala population i samma biogeografiska region. Om värdet däremot är lägre än 20 procent är det dock prioriterat att göra en förnyad bedömning av om nätverket är tillräckligt. Mellan 20 procent och 60 procent är det nödvändigt att göra en särskild analys från fall till fall.[92]

Enligt artikel 4.1. ska medlemsstaterna då det är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning av bevarandestatusen av naturtyper och arter som ska ske enligt artikel 11. Enligt utredningen ger bestämmelsen uttryck för att den lista med förslag som medlemsstaterna upprättar är ett levande dokument där ytterligare områden av vissa naturtyper kan behöva föreslås utifrån det resultat övervakningen ger om naturtypens bevarandestatus. Komplettering av listan över områden kan ske på initiativ av medlemsstaten eller efter påpekande från kommissionen.

Sverige har i maj 2020 mottagit en formell underrättelse från kommissionen.[93] Kommissionen har bland annat framfört att Sveriges förslag till lista över områden hittills inte kan anses vara uttömmande och att det nuvarande nätverket är otillräckligt för vissa angivna naturtyper och arter. Såvitt utredningen har kunnat bedöma avser bristerna i förteckningen bland annat näringsfattiga sjöar och vissa angivna typer av havsvikar. Brister vad gäller skogliga naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet har inte påpekats av kommissionen.

[91] Avser SCI- och pSCI-områden. SCI-område är ett område som antagits som område av gemenskapsintresse. pSCI-område är ett område som av regeringen beslutats föreslås som område av gemenskapsintresse men ännu inte antagits av EG-kommissionen som ett sådant.
[92] *Criteria for assessing National Lists of pSCI at Biogeographical Level Hab. 97/2 rev. 4, 18/11/97* och *Criteria for assessing sufficiency of sites designation for habitats listed in annex I and species listed in annex II of the Habitats Directive (2016*) (Dokumenten anger den metod som utarbetats av kommissionen och ETC/BD för att vägleda bedömningen av om det nätverk av SCI- och pSCI-områden som föreslagits av medlemsstaterna är tillräckligt).
[93] Europeiska kommissionen, 2020/2207 C(2020) 2503 final.

Enligt artikel 3.3. ska medlemsstaterna om de anser det nödvändigt sträva efter att göra Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande genom att bibehålla och i förekommande fall utveckla de element i naturen som anges i artikel 10 och som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter. Artikel 10 anger att medlemsstaterna inom politiken för markanvändning och utveckling, i den mån de anser det nödvändigt, ska sträva efter att främja skötseln och förvaltningen av de element i naturen som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter. Med element i naturen avses strukturer och funktioner som är väsentliga för vilda arters flyttning, spridning och genetiska utbyte till exempel floder med sina bankar, de traditionella systemen för markering av markgränser, dammar eller små skogar. Genomförandet av denna artikel sker bland annat genom att utveckla en grön infrastruktur.

För närvarande omfattar Natura 2000-nätverket cirka 18 procent av Europas landyta. I Sverige täcker det cirka 13 procent av landytan och består av över 4 000 områden, vilket omfattar även marina Natura 2000-områden. Motsvarande siffror för Finland är också cirka 13 procent av landytan men antalet områden uppgår till 1 866.[94] Den högsta andelen av Natura 2000-områdenas areal finns i den alpina biogeografiska regionen i Sverige. Där utgörs 46 procent av landarealen Natura 2000-område. Utanför denna region utgör 5–6 procent av landarealen Natura 2000-område.[95]

Skydd av Natura 2000-område

När ett område har tagits upp på kommissionens utkast till lista över områden av gemenskapsintresse inträder medlemsstatens skyldighet att utse området till ett särskilt bevarandeområde. Detta ska ske så snart som möjligt och senast inom sex år från att området tagits upp på listan (artikel 4.4).

För de särskilda bevarandeområdena, alltså de områden som medlemsstaterna utsett, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner. Vidare anges att de nödvändiga åtgär-

[94] Samtliga siffror hämtade från EU-kommissionens Natura 2000-barometer, uppdaterad mars 2019.
[95] Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag angående Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden, s. 8.

der för bevarande ska motsvara ”de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper [naturtyper] i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena” (artikel 6.1). De ekologiska behoven för naturtyperna och arterna omfattar de ekologiska behov som måste tillfredsställas för att de ska få en gynnsam bevarandestatus. Bevarandestatusen för naturtyper och arter inom ett område bedöms med ledning av ett antal kriterier som anges i artikel 1 i direktivet.

Redan när ett område förts upp på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse innebär det ett krav för medlemsstaten att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av naturtyperna och livsmiljöerna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet (se artikel 4.5 och 6.2). Artikeln ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de lämpliga åtgärder de rimligen kan förväntas vidta för att förhindra betydande försämring eller störningar. De åtgärder som avses går utöver nämnda skötsel- och förvaltningsåtgärder för bevarande.[96] Det går alltså inte att vänta med åtgärder tills försämringen eller störningarna uppträtt. Av kommissionens vägledning om skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden följer att skyldigheten att vidta åtgärder gäller även i förhållande till verksamheter som inte nödvändigtvis kräver tillstånd i förväg, till exempel jordbruk och fiske.[97] Enligt utredningen bör skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra försämring avse även andra areella näringar såsom skogsbruk.

Enligt EU-domstolens praxis är en verksamhet förenlig med artikel 6.2 endast om det har säkerställts att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med direktivet, i synnerhet direktivets bevarandemål. Bestämmelsen ger dock stor frihet att på valfritt sätt förhindra försämring i Natura 2000-områden. Medlemsstaternas skyldighet att förhindra försämring och störning omfattar även pågående verksamheter.[98] Även för de områden som finns på den nationella listan som överlämnats till kommissionen har medlemsstaterna en skyldighet att vidta åt-

[96] Europeiska kommissionen, *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden: Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*, s. 24.
[97] Europeiska kommissionen, *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden*: *Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*, s. 24.
[98] Se Naturvårdsverket, *Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000–områden*, 2017:1, s. 35 som hänvisar till EU-domstolens avgöranden i mål C-392/97, C-117/02, C-441/03, C-226/08, C-399/14.

gärder. Enligt EU-domstolens praxis ska medlemsstaten för dessa områden vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att undvika ingrepp som allvarligt kan äventyra de ekologiska egenskaperna i området.[99]

För ett område som medlemsstaterna utsett som särskilt bevarandeområde ska medlemsstaterna se till att alla planer och projekt som enskilt eller i kombination med andra planer och projekt kan påverka området på ett betydande sätt på ett lämpligt sätt bedöms med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. En plan eller ett projekt får inte godkännas om inte nationella myndigheter har kunnat försäkra sig om att det berörda området inte kommer att ta skada (artikel 6.3). Detsamma gäller för områden som har förts upp på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse.

EU-domstolen har i ett avgörande uttalat att det enligt artikel 6.3 inte krävs att det är klarlagt att den plan eller projekt som bedöms har en betydande påverkan på det berörda området utan att det räcker med att det är troligt att planen eller projektet har en sådan påverkan. Direktivet ska enligt EU-domstolen ses i ljuset av försiktighetsprincipen och att en risk för betydande påverkan på Natura 2000-området ska anses föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att det aktuella projektet eller planen har en betydande påverkan på området.[100] Enligt kommissionens nämnda vägledning bör begreppet ”projekt” ges en extensiv tolkning som omfattar både byggnadsarbeten och andra ingrepp i den naturliga miljön. En större intensifiering av jordbruket, som hotar att skada eller förstöra ett områdes delvis naturliga karaktär, kan tänkas omfattas.[101]

Om medlemsstaten bedömer att ett område kan komma att skadas kan planen eller projektet under vissa förutsättningar ändå godkännas. Ett godkännande kräver att det saknas alternativa lösningar och att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Medlemsstaten måste även vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

[99] EU-domstolens dom av den 14 september 2006 i mål C-244/05.
[100] EU-domstolensdom av den 7 september 2004 i mål C-127/02. Se även Marklund Andersson och Schultz, Artskydd, Wolters Kluwer, 2016, s. 40 angående de s.k. Waddenzee-kriterierna.
[101] Europeiska kommissionen, *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden*: *Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*, s. 31.

I detta sammanhang bör nämnas EU-domstolens avgörande angående det polska Natura 2000-området Puszcza Białowieska där domstolen bland annat prövade om en ändring i en skogsbruksplan för området, som medgav en ökad avverkning av träd, var förenlig med artikel 6.3.[102] Den ökade avverkningen hade motiverats av uppkomsten av allvarliga skador i skogsbestånden till följd av granbarkborrens fortsatta spridning. EU-domstolen bedömde att ändringen som genomförts genom en bilaga till skogsbruksplanen var en sådan plan eller projekt som skulle ha bedömts enligt artikel 6.3. De polska myndigheterna hade, enligt domstolen, i avsaknad av tillräckligt underlag inte gjort en lämplig bedömning av den beslutade bilagans konsekvenser. Domstolen konstaterade att en medlemsstat kan ha rätt att genomföra åtgärder för aktivt skogsbruk inom ett Natura 2000-område för att hejda spridningen av en skadlig organism som kan skada området som helhet. I det här fallet hade de polska myndigheterna inte kunnat påvisa något samband mellan den avverkningsbara virkesvolymen och granbarkborrens spridning. Dessutom var de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk i skogsbruksplanen inte på något sätt riktade endast mot granar som koloniserats av granbarkborren utan medgav avverkning av döda träd. Genom att ha antagit denna bilaga till skogsbruksplanen utan att ha försäkrat sig om att den inte innebar att området kommer ta skada ansågs Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet.

Upphävande av områdets status

Kommissionen får enligt artikel 9 upphäva ett Natura 2000-områdes status om medlemsstaternas övervakning enligt artikel 11 i direktivet visar att den naturliga utvecklingen gör detta berättigat. EU-domstolen har i ett förhandsavgörande[103] uttalat att medlemsstaternas skyldighet att föreslå att kommissionen upphäver ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse, när detta område oåterkalleligen inte längre är ägnat att uppfylla syftet med direktivet, gäller särskilt när området sträcker sig över ett markområde som tillhör en fastighetsägare vars äganderätt är begränsad till följd av att området är upptaget på listan, fastän det inte längre är

[102] EU-domstolens dom av den 17 april 2018 i mål C-441/17 Kommissionen mot Polen.
[103] EU-domstolens dom i mål av den 3 april 2014 i mål C-301/12.

berättigat att området i fortsättningen omfattas av reglerna i direktivet. Samtidigt är medlemsstaterna skyldiga att skydda områdena av gemenskapsintresse genom att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring när det gäller de förtecknade naturtyper och förtecknade arter som finns där. Det förhållandet att en medlemsstat inte har uppfyllt sin skyldighet att säkerställa ett sådant skydd för ett visst område innebär inte nödvändigtvis att det är berättigat att upphäva områdets status.

Artskyddet

Som nämnts innehåller art- och habitatdirektivet även bestämmelser om strikt skydd av vissa djur- och växtarter, artikel 12–16. I detta sammanhang är de arter som anges i bilaga 4 a (djurarter) och 4 b (växtarter) till direktivet relevanta. För artiklarna 14 och 15 som lite förenklat rör insamling i naturen av exemplar av vissa arter är även bilaga 5 till direktivet relevant. Bestämmelserna i artiklarna 14 och 15 kommer utredningen inte att redogöra för.

Vissa arter är upptagna i bilaga 4 a eller 4 b samtidigt som de är upptagna i bilaga 2. Det innebär att vissa djur- och växtarter omfattas av både krav på strikt skydd och krav på upprättandet av särskilda bevarandeområden inom Natura 2000-nätverket. Om en art omfattas av båda skyddsformerna innebär det krav på både förvaltning (upprätthållande och återställande) av de allmänna livsmiljöerna i skyddade områden och skydd av platser för fortplantning och vila liksom av individerna av arten, över hela medlemsstatens territorium.

Platser för fortplantning och vila är centrala delar av en arts livsmiljö, och det är hela livsmiljön som ska skyddas (bevaras/återställas) för Natura 2000-områdena. Natura 2000 innebär därmed ett intensivare och bredare åtagande, nämligen att bevara (och vid behov återställa) en arts hela livsmiljö på vissa platser, medan bestämmelserna i artikel 12 fokuserar på förebyggandet av negativ inverkan på de centrala delarna av dessa livsmiljöer, nämligen de delar som är viktiga för att garantera framgångsrik fortplantning och återhämtning.[104]

Som nämnts avser skydd genom inrättande av Natura 2000-område ett bevarande av områden med vissa naturtyper och livsmiljöer

[104] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 15.

för populationer av en art. Artskyddet handlar i stället om skydd för individerna av angivna arter och för platser där de fortplantar sig eller vilar.

Strikt skydd för vissa arter

Artikel 12.1 anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Skyddssystemet ska avse förbud mot a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs, b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttperioder, c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

Förbuden under a) till c) förutsätter att agerandet varit avsiktligt. Det finns en omfattande praxis på vad som avses med ”avsiktligt” i de olika punkterna. Något förenklat kan sägas att med avsiktligt avses att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den.[105]

Vad gäller förbudet mot att störa arter har kommissionen i sin vägledning angett att en störning inte behöver påverka en art direkt i fysisk mening, men kan ändå ha en direkt skadlig verkan. En störning är skadlig för en skyddad art exempelvis om den minskar överlevnadsmöjligheten, fortplantningsresultatet eller fortplantningsförmågan. En bedömning måste göras art för art, eftersom olika arter reagerar olika på aktiviteter som skulle kunna innebära en störning.[106]

Förbudet i artikel 12.1 d) förutsätter däremot inte att agerandet för att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser måste ske avsiktligt. Det innebär att även oavsiktligt agerande omfattas av förbudet. Syftet med bestämmelsen är att ge parningsplatser eller rastplatser ett starkare skydd.[107] Bestämmelsen i artikel 12.1 d) bör enligt kommissionens vägledning uppfattas som syftande till att skydda den ekologiska funktionaliteten hos fortplantningsområden och viloplatser. Förbudet säkerställer alltså att sådana områden inte skadas

[105] Se bland annat. EU-domstolens domar av den 30 januari 2002 i mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland och den 18 maj 2006 i mål C 221/04 Kommissionen mot Spanien.
[106] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 37.
[107] Se EU-domstolens dom av den 10 januari 2006 i mål C-98/03 Kommissionen mot Tyskland.

eller förstörs av mänsklig verksamhet, så att de kan fortsätta att erbjuda det som krävs för en viss djurart när den ska vila sig eller fortplanta sig med framgång. Sådana fortplantningsområden och viloplatser måste också skyddas när de inte används, om det finns en rimlig sannolikhet för att arten i fråga kommer att fortsätta att använda dessa platser.[108]

Om den kontinuerliga ekologiska funktionaliteten hos fortplantningsområden och viloplatser påverkas negativt av en åtgärd kan det vara ett alternativ att vidta åtgärder för att förhindra sådan påverkan. Förutsatt att platsen för fortplantning eller vila till följd av dessa åtgärder förblir av minst samma storlek och behåller minst samma kvalitet för den berörda arten, så drabbas inte platsen av någon försämring i fråga om funktion.[109]

De förbud och andra skyldigheter som följer av artikel 12 kan komma till uttryck i den nationella lagstiftningen. Artikel 12 kräver som nämnts av medlemsstaterna att de ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem. För vissa arter och vissa situationer kan det dock vara otillräckligt att bara anta och tillämpa rena förbud, då sådana förbud kanske inte garanterar att artikel 12 tillämpas verkningsfullt. I sådana fall kräver artikel 12 att förebyggande åtgärder beslutas och verkställs.[110] Detta innebär att man inte enbart ska genomföra författningsåtgärder utan att man kan vara tvungen att vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder.[111]

Kravet på strikt artskydd enligt artikel 12 avser även pågående verksamhet. Kommissionen har i sin vägledning särskilt uppmärksammat komplexiteten i förhållandet mellan skogsbruk och artskydd. Enligt kommissionens vägledning bör pågående verksamhet styras så att man kan undvika konflikter med bestämmelserna om artskydd redan från början. Hjälpmedel som planeringsinstrument, system med

[108] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 40.
[109] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 46 f.
[110] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 27.
[111] EU-domstolens dom av den 9 juni 2011 i mål C-383/09 Kommissionen mot Frankrike. EU-domstolen ansåg att Frankrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i art- och habitatdirektivet genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggjorde ett strikt skydd för arten europeisk hamster (Cricetus cricetus).

tillståndsplikt, uppföranderegler och konkret information eller vägledning är framkomliga vägar.[112]

Enligt artikel 12.4 ska medlemsstaterna även införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna vidta nödvändiga forsknings- eller bevarandeåtgärder för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Ett exempel på tillämpningen av denna bestämmelse är övervakningen av bifångsten av marina däggdjur vid nätfiske, och de tekniska åtgärder som vidtas för att undvika sådana händelser (till exempel montering av ljudskrämmor (så kallade. ”pingers”) på fiskenät). Ett annat exempel är uppföljning av fladdermuskollisioner med vindkraftverk eller antalet överkörda djur.[113]

Undantag från skyddsbestämmelserna

Under de förutsättningar som anges i artikel 16 i direktivet får medlemsstaterna göra undantag från skyddsbestämmelserna i artikel 12. Detta förutsätter dock att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan undantag medges av följande anledningar: a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer, b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom, c) av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla konsekvenser för miljön, d) för forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter och e) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exem-

[112] Europeiska kommissionen, *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer* Slutgiltig version, februari 2007, s. 32.
[113] Europeiska kommissionen, Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer Slutgiltig version, februari 2007, s. 48.

plar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Av praxis från EU-domstolen framgår att förutsättningarna att medge undantag enligt artikel 16 ska bedömas restriktivt och att det åligger den beslutande myndigheten att visa att förutsättningarna för undantag är uppfyllda.[114]

Övervakning och rapportering

Direktivet innehåller även en skyldighet för medlemsstaterna att övervaka bevarandestatusen hos de naturtyper och de arter som omfattas av direktivet (artikel 11). Resultatet av övervakningen kan ligga till grund för en översyn av den nationella listan över områden som bör ingå i Natura 2000-nätverket (artikel 4.1).

Resultatet av övervakningen tillsammans med information om bevarandeåtgärder som vidtagits och en bedömning av dess effekter på bevarandestatusen på naturtyperna och arterna ska rapporteras till kommissionen (artikel 17). Rapporteringen ska ske vart sjätte år. Av direktivet framgår även att rapporten ska vara tillgänglig för allmänheten.

Kommissionen och medlemsstaterna har gemensamt tagit fram en vägledning för vilken information som ska rapporteras och hur bevarandestatus ska bedömas.[115] Vid bedömning av naturtyper bedöms fyra faktorer: utbredning, area, kvalitet och framtidsutsikter. För arter är motsvarande faktorer: population, utbredning, kvalitet för artens habitat och framtidsutsikter. För dessa faktorer bedöms dess bevarandestatus och hur trenden ser ut. Bevarandestatusen anges med vissa färger: gynnsam (grön), otillräcklig (gul) eller dålig (röd). En samlad bedömning görs sedan där alla fyra faktorer måste vara uppfyllda för att gynnsam bevarandestatus ska anses uppnådd. Bedömningarna görs per biogeografisk region. Sverige är del av tre landregioner (alpin, boreal och kontinental) och två havsregioner (marin atlantisk och marin baltisk).

[114] Se bl.a.EU-domstolens avgöranden i mål C-342/05 Kommissionen mot Finland och C-674/17. Se även Marklund Andersson och Schultz, Artskydd, Wolters Kluwer, 2016, s. 59 f angående C-342/05.

[115] Reporting under Article 17 of the Habitats Directive; Reporting format for the period 2013–2018. Final version – November 2016. Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018. Final version – May 2017.

Rapporten ska även avse information om Natura 2000-områden, bland annat ska medlemsstaterna ange vilka åtgärder som vidtagits för att uppnå kraven i artikel 10 om vidtagande av åtgärder utanför ett Natura 2000-område för att få ett mer sammanhängande nätverk.

8.7.2 Fågeldirektivet

Fågeldirektivet omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium (artikel 1). Direktivet gäller för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer.

På samma sätt som för art- och habitatdirektivet innehåller fågeldirektivet bestämmelser om krav på att inrätta områdesskydd, Natura 2000, och ett strikt skyddssystem för arter. Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de särskilt skyddsvärda fågelarter som finns i bilaga I till direktivet på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov eller för att återupprätta populationen av dessa arter till den nivån (artikel 2). Exempel på åtgärder som ska se till att dessa mål uppnås är att avsätta skyddade områden, att vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena samt att återställa och skapa nya biotoper (artikel 3). Direktivet innehåller således inte begreppet gynnsam bevarandestatus.

Direktivet kräver även av medlemsstaterna att de ska utse sådana områden som är mest lämpade för bevarandet av fågelarterna i bilaga 1 till särskilda skyddsområden. Motsvarande skyldighet finns även för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 till direktivet. Dessa särskilda skyddsområden ska utgöra en del av Natura 2000-nätverket (artikel 3.1 i art och habitatdirektivet). Av EU-domstolens praxis framgår att skyldigheten att klassificera områden som särskilda skyddsområden inte kan kringgås genom att det vidtas andra särskilda bevarandeåtgärder. Urvalet ska ske med hänsyn till de ornitologiska kriterier som fastställs i artikel 4.1 och 4.2. På samma sätt som för urvalet av områden enligt art- och habitatdirektivet får de ekonomiska krav som anges i artikel 2 i fågeldirektivet inte beaktas vid valet och avgränsningen av ett område.[116]

[116] Se bl.a. EU-domstolens dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96 Kommissionen mot Nederländerna.

Skyddsbestämmelserna i artikel 6 i art- och habitatdirektivet om att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av naturtyperna och livsmiljöerna för arterna samt skyldigheten att bedöma konsekvenser för området av planer och projekt gäller även för skyddsområden som är utpekade enligt fågeldirektivet (artikel 7 i art och habitatdirektivet). Skyddet enligt fågeldirektivet innebär således samma krav på effektiva åtgärder som art- och habitatdirektivet.[117] Det framgår även av praxis från EU-domstolen att de områden som inte har klassificerats som ett särskilt skyddsområde fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt omfattas av skyddsbestämmelserna i artikel 6 i art och habitatdirektivet.[118]

Som nämnts innehåller fågeldirektivet även en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett generellt system för skydd av de fågelarter som anges i artikel 1 (artikel 5). Skyddssystemet ska innehålla förbud mot att avsiktligt döda eller fånga fåglar, avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon, samla in fågelägg, avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod samt mot att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

På motsvarande sätt som i art- och habitatdirektivet får undantag göras från förbudet i artikel 5 och under vissa förutsättningar: a) Hänsyn till människors hälsa och säkerhet, hänsyn till flygsäkerheten, för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten, för att skydda flora och fauna, b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta, c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

På samma sätt som för art- och habitatdirektivet innehåller fågeldirektivet en skyldighet att rapportera (se artikel 12 i fågeldirektivet). Se mer om den svenska rapporteringen nedan.

[117] EU-domstolens dom av den 17 april 2018 i mål C-441/17 Kommissionen mot Polen.
[118] EU-domstolens dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90 Kommissionen mot Spanien.

8.8 Naturvårdsdirektiven i svensk rätt

8.8.1 Natura 2000

Direktivens bestämmelser om områdesskydd har genomförts i 7 kap. miljöbalken och i förordningen om områdesskydd. I Sverige är det länsstyrelserna som identifierar vilka områden som ska skyddas och samråder med markägare och andra myndigheter. Därefter föreslår Naturvårdsverket till regeringen vilka områden som ska skyddas, varpå regeringen tar beslut enligt 7 kap. 28 § miljöbalken. Dessa beslut kan inte överklagas. Alla av regeringen beslutade Natura 2000 områden har status av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken vilket får betydelse för beslut om användning av mark- och vatten som påverkar Natura 2000-områden på ett betydande sätt.

Enligt 7 kap. 27 § miljöbalken har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer en skyldighet att föra en förteckning över naturområden som bör beredas skydd eller har beretts skydd som särskilda skyddsområden eller bevarandeområden enligt bland annat fågeldirektivet respektive art- och habitatdirektivet.[119] För bevarandet av arterna i art- och habitatdirektivet har 23 nya Natura 2000-områden tillkommit under perioden 2013–2018, och tillsammans med tidigare områden har hittills cirka 4 000 områden i Sverige skyddats inom Natura 2000-nätverket. Dessa utgör en sammanlagd yta av cirka 7,8 miljoner hektar.

Det räcker inte med att peka ut områden. Som nämnts måste medlemsländerna enligt direktiven också arbeta för att naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus, dvs. att de finns kvar i en långsiktigt hållbar omfattning genom att vidta bevarandeåtgärder. För Sveriges del är detta reglerat i 16 § förordningen om områdesskydd som anger att myndigheterna inom dessa utpekade områden särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda naturtyper och arter.

Vad som avses med gynnsam bevarandestatus för naturtyper respektive arter anges i samma paragraf. Med bevarandestatus för en livsmiljö avses summan av de faktorer som påverkar en naturtyp och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En naturtyps bevarandestatus anses gynnsam när

[119] Regeringen har enligt 15 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. delegerat denna skyldighet till Naturvårdsverket. Se naturvårdsverkets föreskrift NFS 2014:29.

1. dess naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,
2. den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
3. bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam.

På samma sätt avses med bevarandestatus för en art summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. En arts bevarandestatus anses gynnsam när

1. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
2. artens naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
3. det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

I enlighet med artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet måste myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område göra en bedömning av beslutets konsekvenser för området. Denna skyldighet återfinns i 19 § förordningen om områdesskydd. För de områden som förtecknats som Natura 2000-område ska länsstyrelserna upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de naturtyper och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas, se 17 § förordningen om områdesskydd.

Den svenska regleringen av Natura 2000-områden beskrivs närmare i kapitel 6.2.5.

8.8.2 Artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen har utformats för att bland annat genomföra kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Artskyddsförordningen innehåller även fridlysningsbestämmelser (6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen) som har sitt ursprung i naturvårdslagen där skyddet vilar på nationella överväganden. Skyddet av dessa arter och växter utgör således inget internationellt åtagande.

I 4 och 7 §§ fridlyses arter av djur och växter i hela landet på grund av bestämmelser i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Dessa arter är förtecknade i bilaga 1 till artskyddsförordningen. I denna bilaga har djur- och växtarter olika markeringar beroende på behovet av skydd.

I fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som har markerats med N eller n är det enligt 4 § artskyddsförordningen förbjudet att 1. avsiktligt fånga eller döda djur, 2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder, 3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och 4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren. Förbudsbestämmelsen avser det artskydd som enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet ska införas i medlemsländerna. Som nämnts finns en omfattande praxis både från EU-domstolen om vad som avses med avsiktligt. Även svenska domstolar har meddelat ett antal avgöranden om vad som avses med nämnda begrepp.[120]

För sådana växtarter som har markerats med N i bilagan är det förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen. Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel.

Under vissa förutsättningar kan länsstyrelsen ge dispens från de nämnda förbuden. Grunden för dispens skiljer sig åt beroende på om skyddet vilar på art- och habitatdirektivet eller om det vilar på nationella överväganden, se 14 respektive 15 §§ artskyddsförordningen.

Enligt praxis är artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.[121] En del i prövningen blir då att med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen bedöma

[120] Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2015:3 och MÖD 2014:48.
[121] Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolen dom den 29 maj 2012 i mål M 7639-11 och särskilt, MÖD 2013:13

hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Genom att föreskriva villkor, försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning.

Som nämnts utreds artskyddsförordningen och dess tillämpning för närvarande i särskild ordning.[122]

8.9 Uppföljning av art- och habitatdirektivet

Som redogjorts för ovan utgör en del av bevarandearbetet för biologisk mångfald som ska utföras enligt art- och habitatdirektivet av att övervaka tillståndet i naturen och göra en bedömning av hur livskraftiga olika arter och naturtyper är på lång sikt. För de arter och naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet övervakas och bedöms om naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus. Övervakningen sker alltså över naturtypens bevarandestatus inom hela medlemsstaten och inte endast av den del av naturtypen som utgör ett beslutat Natura 2000-område.

Motsvarande övervakning och bedömning enligt fågeldirektivet avser arternas tillstånd, se mer om fågeldirektivet nedan. Medlemsstaternas bedömning rapporteras vart sjätte år till EU-kommissionen. För Sveriges del innebär det att rapportera om statusen för de 166 arter och 89 naturtyper i Sverige som omfattas av direktiven.

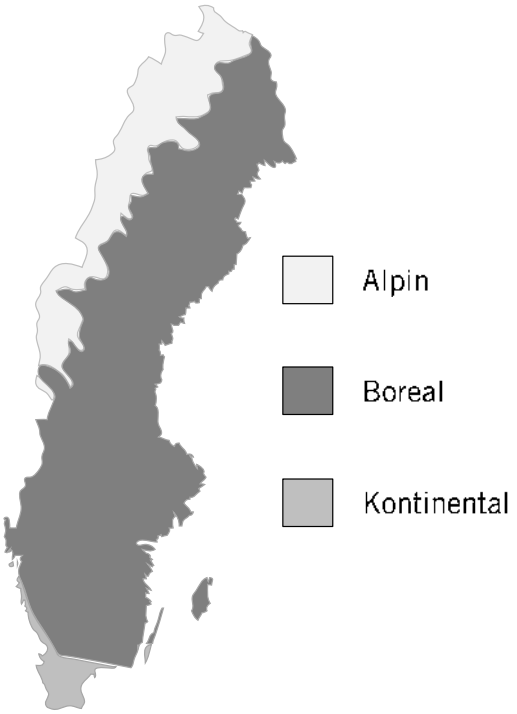
Den svenska utvärderingen av arters och naturtypers bevarandestatus genomförs av SLU Artdatabanken på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Som redan nämnts görs bedömningen i enlighet med den vägledning som medlemsstaterna ska använda.[123] Den senaste rapporteringen gjordes 2019 och resultaten som presenteras i det här kapitlet kommer från den rapporteringen.[124]

Statusen på de 15 skogliga naturtyper som förekommer i Sverige utvärderas i tre biogeografiska regioner, den alpina, den boreala och den kontinentala regionen, se figur 8.1. Det innebär att varje natur-

[122] Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen. Utredningen ska avge sitt betänkande senast den 14 maj 2021.
[123] DG Environment 2017. Report format for the period 2013–2018. Brussels och DG Environment 2017. Reporting under Article 17 of the Habitat types Directive: Explanatory notes and guidelines for the period 2013-2018. Brussels.
[124] https://nature-art17.eionet.europa.eu/.

typs status utvärderas i respektive biogeografisk region under förutsättning att naturtypen förekommer där.

Figur 8.1 EU:s biogeografiska regioner i Sverige



Vid rapporteringen 2019 bedömdes två av skogstyperna i en region ha gynnsam bevarandestatus, fjällbjörkskog och skogsbevuxen myr i den alpina regionen.[125] För övriga skogliga naturtyper i landet bedömdes bevarandestatusen vara otillräcklig eller dålig, se tabell 8.4.

8.9.1 Naturtyperna i art- och habitatdirektivet och gynnsam bevarandestatus

Art- och habitatdirektivet innehåller inga definitioner av de olika naturtyperna som omfattas av direktivet utan de anges bara med namn. Nya medlemsländer har tillkommit efter det att direktivet antogs

[125] https://nature-art17.eionet.europa.eu/.

vilket inneburit att regionala variationer och nya naturtyper har behövt inkluderas. Det har funnits ett behov av klargörande av hur naturtyperna ska definieras och EU-kommissionen har därför tagit fram en manual som stöd för tolkningen.[126] Tolkningsmanualen uppdateras med några års mellanrum. Utifrån manualen tar varje land fram nationella vägledningar. Alla naturtyper har regionala variationer. Inom ramen för de nationella vägledningarna kan därför de nationella förutsättningarna beaktas.

Naturvårdsverket har tagit fram vägledningar för de naturtyper och arter i art- och habitatdirektivet som förekommer i Sverige. För varje naturtyp finns en beskrivning och vissa kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett område ska anses utgöra en viss naturtyp. För varje naturtyp finns också en lista över karakteristiska och typiska arter av mossor, lavar, svampar, däggdjur, fåglar och skalbaggar som utmärker naturtypen.

För alla skogstyper utom trädklädd betesmark anges kvalitetskriterier, både i kommissionens vägledning och den svenska tolkningen, för egenskaper och strukturer kopplade till naturskog. Sådana kvalitetskriterier avser exempelvis gamla träd, död ved och skoglig kontinuitet.

Den arealmässigt största skogliga naturtypen i Sverige är taiga[127]. Den har följande beskrivning i EU:s tolkningsmanual.

> Natural old forests as well as those young forest stages naturally developing after fire. Natural old forests represent climax or late succession stages with slight human impact or without any human impact. Present natural old forests are only minor remnants of those originally occurring in Fennoscandia. With intensive forestry, which is carried out practically throughout this region, the main features of natural old forests disappear, i.e. the considerable amount of dead and rotten wood, the great variation in tree age and length and species composition, the trees from previous generations, the more stable microclimate. Old natural forests are habitats of many threatened species, especially bryophytes, lichens, fungi, and invertebrates (mostly beetles). Some of the present old natural forests have human impact, but in spite of that they maintain many characteristics of the natural forests. Because of the important role of fire, burned forest areas, and their young succession stages, have been naturally common in the boreal region. Nowadays they are extremely rare because of efficient fire protection and forestry. Natural recently burned forest areas are very important habitats for many endangered species. Typical of natural burned areas is a great amount of dead

[126] Europeiska kommissionen, *Interpretation manual of European habitats EUR 28*.
[127] EU-benämning Western Taiga som tidigare hade den svenska benämningen Västlig taiga.

burned wood and a varying density of living trees which greatly conditions the regeneration of the forest. The character of the forests vary with the different boreal zones (hemi-, southern, middle, northern) and different site types.

Subtypes:

– natural old spruce forests
– natural old pine forests
– natural old mixed forests
– natural old deciduous forests
– recently burnt areas
– younger forests naturally developed after fire

Som nämnts har Sverige tagit fram en egen tolkning avseende taiga.

Naturtypen förekommer i boreal-boreonemoral zon på torr-blöt och näringsfattig-näringsrik mark och innefattar i typfallet produktiv skogsmark. Enstaka områden finns i kontinental region. Trädskiktets krontäckningsgrad är normalt 30–100 % och utgörs av gran, tall, björk, asp, rönn och sälg. Små inslag av andra inhemska trädslag kan förekomma. Naturtypen innefattar även brandfält och stormfällningar som då kan innebära en lägre krontäckning.

Kvalitetskriterier: Skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av t.ex. plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Om naturliga störningsprocesser eller skötselåtgärder, huvudsakligen brand/naturvårdsbränning, i syfte att imitera sådana har påverkat området kan även områden i yngre successionsstadier ingå om de utgör ett väsentligt värdehöjande komplement. Egenskaper och strukturer som är typiska för naturskog finns normalt även i yngre successionsstadier. Skogens hydrologi ska inte vara under stark generell påverkan från markavvattning. Näringskrävande örter finns endast undantagsvis.

Naturtypen hyser vanligtvis en mängd rödlistade arter som gynnas av lång skoglig kontinuitet, gamla träd, död ved eller brandfält och successionsstadier efter brand.

Undergrupper:

A. granskog

B. tallskog

C1. barrblandskog

C2. blandskog

D. triviallövskog

E. kalmark/glest beskogad mark med mycket död ved efter störning (ex. brandfält)

F. naturliga successionsstadier efter störning, (ex. barr-, löv- eller blandbrännor)

Viktiga strukturer och funktioner

Skoglig kontinuitet. Kontinuerligt skogsbevuxen mark med inhemska trädslag. Beståndet har inte någon tydlig påverkan av avverkning.

Naturlig dynamik. Skogen utvecklas i huvudsak genom naturlig dynamik, som självföryngring och att trädindivider dör av naturliga orsaker.

Naturliga störningar. Skogen utsätts för exempelvis brand, stormfällning, insektsangrepp, översvämningar. De enskilda bestånden kan därför uppvisa spår av naturlig störning eller sakna sådana.

Ostörd hydrologi, särskilt i sumpskogsmiljöer, i angränsande myrmark (s.k. skogsmyrmosaiker) och längs vattendrag. □ Buffertzoner. Brandrefugiala miljöer, t.ex. fuktigare granskogar, sumpskogar, raviner etc., kräver en buffertzon mot hyggen och brandfält.

En naturlig näringsstatus.

Förekomst av substrat. Mängden och typen av substrat måste i det enskilda beståndet sättas i relation till beståndets utvecklingsstadium och belägenhet. Exempel på substrat:

Död ved (ex. grenar, torrträd, lågor) i olika nedbrytningsstadier.

Gamla och grova träd.

I områden med brandhistorik är vissa typer av bränd ved en förutsättning för många arter av fr.a. vedlevande insekter.

Representativa trädslag (speciellt gamla och/eller grova träd).

Typiska och karakteristiska arter

En lista över karakteristiska och typiska arter av mossor, lavar, svampar, däggdjur, fåglar och skalbaggar ingår också i vägledningen. De typiska arternas förekomst utgör en bedömningsgrund för naturtypens bevarandestatus. De karakteristiska arterna utgörs av vanliga arter som utmärker naturtypen.

8.9.2 Utvärdering av skogliga naturtypers bevarandestatus

Vid utvärdering av en naturtyps bevarandestatus bedöms först fyra faktorer var för sig, naturtypens:

1. Utbredningsområde.
2. Areal.
3. Strukturer och funktioner, inklusive typiska arter.
4. Framtidsutsikter.

Som nämnts görs bedömningen av de fyra faktorerna för de olika naturtyperna i respektive biogeografisk region den alpina, den boreala och den kontinentala regionen, förutsatt att naturtypen finns i den regionen. Utvärderingen av en naturtyps utbredningsområde och areal görs genom att dess nuvarande värde och trend jämförs med ett så kallat gynnsamt referensvärde. För att kunna utvärdera utbredningsområde och areal måste medlemsstaterna alltså även bestämma gynnsamma referensvärden för utbredningsområden och gynnsamma referensvärden för arealer för varje naturtyp i varje biogeografisk region. Vad ett gynnsamt referensvärde för areal är utvecklas med nedan.

Utbredningsområde

Utbredningsområdena för de svenska skogliga naturtyperna överstiger de gynnsamma referensvärdena, med undantag för trädklädd betesmark i boreal region. Utbredningsområdena bedöms även vara stabila. Bevarandestatusen för utbredningsområden bedöms därför som gynnsam för alla de svenska skogliga naturtyperna i alla regioner med undantag för trädklädd betesmark i boreal region, se tabell 8.4.

Areal

Omfattningen av nuvarande areal som uppfyller definitionen av den aktuella naturtypen måste fastställas. Nuvarande areal av viss naturtyp utgörs alltså av skog som överensstämmer med de kriterier i det tolkningsdokument som Naturvårdsverket har tagit fram. För skogliga naturtyper i Sverige beräknas majoriteten av de arealer som uppfyller respektive naturtyps kriterier med hjälp av data från Riksskogstaxeringen. För några naturtyper används data från Nationell Inventering av Landskap i Sverige (NILS) och strandinventeringen. I många fall kombineras dessa data med länsstyrelsernas arealuppgifter över naturtyper i Natura 2000-områdena.

Trenden för naturtyperna ska enligt vägledningen motsvara förändringen i nuvarande areal. Om arealen minskar bedöms trenden för dessa naturtyper som negativ. För att fastställa trenden för naturtyper i Sverige utvärderas hur stor andel av naturtypsklassade provytor som slutavverkats eller påverkats av andra skogsbruksåtgärder årligen under en femårsperiod. Detta görs av Riksskogstaxeringen. Till exempel hade provytor med naturtypen fjällbjörkskog, sump- och svämskogar inte påverkats av skogsåtgärder. Däremot hade 0,4 procent per år av naturtypen skogsbevuxna myrar förlorat sina kvaliteter som naturtyp genom skogsbruksåtgärder. Av naturtypsklassade provytor på torra och friska marker, exempelvis taiga, hade 1,1 procent årligen förlorat den kvaliteten genom skogsbruksåtgärder.

Gynnsam referensareal

Den nuvarande arealen som uppfyller den tolkning av naturtypen som Naturvårdsverket tagit fram ska jämföras med en gynnsam referensareal för samma naturtyp. Jämförelsen görs per biogeografisk region.

Enligt den EU vägledning som omnämns ovan ska den gynnsamma referensarealen för en naturtyp motsvara den areal som innebär att en gynnsam bevarandestatus, uppnås för naturtypen i den biogeografiska regionen. I beräkningen ska även gynnsam bevarandestatus för arter knutna till den aktuella naturtypen beaktas. För de naturtyper som hade större areal vid medlemsstatens EU-inträde än deras gynnsamma referensareal får referensarealerna inte vara mindre än de faktiska arealerna var 1995.

I Sverige beräknas den gynnsamma referensarealen för de flesta skogliga naturtyper som 20 procent av en förmodad historisk areal. Värdet om 20 procent baseras sig på den metod som användes i den svenska bristanalysen från 1997.[128] Den och även senare forskning visar att då 10–30 procent av den ursprungliga förekomsten av en specialiserad arts livsmiljö återstår, minskar sannolikheten för långsiktig överlevnad drastiskt. Detta värde brukar kallas det kritiska tröskelvärdet.[129] Begreppet har beskrivits mer utförligt i kapitel 3.6.8.

Referensarealer för i stort sett alla skogsnaturtyper på fast mark (det vill säga den vanliga skogsmarken) i boreal och kontinental region är beräknade på detta sätt. Referensarealerna för skogsnaturtyperna i alpin region, men även generellt för skogsbevuxen myr, motsvarar i stället deras arealer år 1995. I dessa fall har naturtyperna så pass stora arealer att deras gynnsamma referensareal utgör mer än 20 procent av en förmodad historisk areal.

Bevarandestatus med avseende på areal

För gynnsam bevarandestatus med avseende på areal krävs att naturtypens nuvarande areal är lika stor eller större än dess gynnsamma referensareal och dessutom får trenden inte vara negativ.

För många av Sveriges skogstyper bedöms naturtypens nuvarande areal ligga mycket långt ifrån den gynnsamma referensarealen. Därmed uppnås inte gynnsam bevarandestatus med avseende på areal, se nedan tabell 8.4–8.5. Som exempel kan nämnas taiga där den gynnsamma referensarealen har beräknats till 3 500 000 hektar i boreal region och den nuvarande faktiska arealen har bedömts uppgå till 1 400 000 hektar. Den nuvarande faktiska arealen är alltså betydligt mindre än den bedömda gynnsamma referensarealen vilket innebär att gynnsam bevarandestatus inte uppnås. Trenden bedöms också mycket negativ för taiga då den årliga minskningstakten till följd av avverkningar bedöms större än 1 procent.

Situationen är likartad för de flesta skogliga naturtyper i boreal och kontinental region, se nedan tabell 8.4. Bevarandestatusen för areal bedöms därför vara otillräcklig eller dålig för dessa. De skogliga natur-

[128] Angelstam, P., Andersson, L. 1997. *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?* SOU 1997:98, bilaga 4.
[129] Angelstam, P., Dönz-Breuss, M., Roberge, J.-M. (red.) 2004. *Targets and tools for the maintenance of forest biodiversity*, Ecological Bulletins 51:1-510.

typer som har gynnsam bevarandestatus med avseende på areal är fjällbjörkskog, skogsbevuxen myr i alla regioner, svämlövskog i alpin region och näringsfattig bokskog i boreal region. Utifrån befintligt kunskapsunderlag har man inte kunnat bedöma bevarandestatusen med avseende på areal för näringsrik bokskog i boreal och kontinental region respektive svämädellövskog i boreal region,

Strukturer och funktioner, inklusive typiska arter

Utöver naturtypens utbredning och areal ska naturtypens strukturer och funktioner bedömas. Det görs också i enlighet med den vägledning som tagits fram.

Bevarandestatusen vad gäller strukturer och funktioner bedöms för de svenska naturtyperna vara otillräcklig eller dålig för alla skogliga naturtyper förutom fjällbjörkskog och skogsbevuxen myr i alpin zon, där någon bedömning inte kunnat göras utifrån befintligt kunskapsunderlag, se nedan tabell 8.4. Trenden för strukturer och funktioner bedöms för de flesta skogliga naturtyper som osäker.

I rapporteringen till EU anges även de viktigaste negativa faktorer (high-ranked pressures and threats) som påverkar naturtypernas strukturer och funktioner. För Sveriges del har dessa bedömts utgöras av:

- Omvandling till andra skogstyper, inklusive monokulturer.
- Brandbekämpning.
- Skogsbruk som reducerar mängden naturskog.
- Påverkan på hydrologin från dämning och dikning.
- Vattenkraft.
- Luftföroreningar från energiproduktion.
- Påverkan från skadeorganismer etc.
- Minskad konnektivitet mellan naturtyper.
- Klimatförändringar.

Framtidsutsikter 2019–2030

Framtidsutsikterna fokuserar på om utbredningsområde och areal förväntas förbli stabila eller öka samt om naturtypernas strukturer och funktioner förväntas förbli stabila eller förbättras under de kommande tolv åren, 2019–2030. Resultaten bör alltså indikera den förväntade förändringen i bevarandestatus.

Framtidsutsikterna för de skogliga naturtypernas utbredningsområde, areal, struktur och funktion 2019–2030 bedöms förbli desamma som trenderna under den aktuella rapporteringsperioden 2013–2018.

Övergripande bedömning av bevarandestatus och trend

Slutligen bedöms bevarandestatusen för de olika naturtyperna i respektive biogeografisk region genom en sammanvägning av bevarandestatusen för de fyra parametrarna (utbredning, areal, strukturer och funktioner samt framtidsutsikter) enligt en särskild modell som följer av den gemensamma vägledningen. Trenden i övergripande bevarandestatus ska också utvärderas och rapporteras enligt en särskild modell. Bevarandestatus och trender för de olika naturtyperna redovisas nedan i tabell 8.4.

En gynnsam bevarandestatus (grön färg; FV) kräver att de aktuella värdena (CV) för utbredningsområde och areal är lika stora eller större än (≥) de gynnsamma referensvärdena (FRV). Trenderna måste också vara stabila (=) eller öka (+). Bevarandestatusen blir ogynnsam-otillräcklig (orange; U1) eller ogynnsam-dålig (röd; U2) när CV är mindre (<) eller mycket mindre (<<) än FRV eller när den årliga minskningen är måttlig (> 0% men <1 procent) eller stor (≥ 1 procent). Vidare blir status ogynnsam-otillräcklig (U1; orange) när statusen för strukturer och funktioner är ogynnsam på mer än 10 procent men mindre än 25 procent av ytan eller när arealen i gott status minskar (-). Närvaron av högt rankade påverkansfaktorer på strukturer och funktioner kan också leda till en ogynnsam-otillräcklig (U1; orange) status. Statusen blir ogynnsam-dålig (U2; röd) när förhållandena är ogynnsamma i mer än 25 procent av området. Brist på information resulterar i okänd status (XX). Framtidsutsikterna bedöms vara lika med de sammanvägda trenderna för den innevarande rapporteringsperioden. Bevarandestatusen för respektive naturtyp erhålls genom en sammanvägning av de resultaten för alla fyra faktorer.

Tabell 8.4 Sveriges artikel 17 rapportering

Bevarandestatus för samtliga i Sverige förekommande skogliga naturtyper

Naturtyp			Bevarandestatus				
			Utbrednings-område	*Areal*	*Struktur & funktion*	*Framtids-utsikter*	**Samlad status**
Alpin region	9010	Taiga	FV	U1	U1	U1	**U1**
	9040	Fjällbjörkskog	FV	FV	XX	FV	**FV**
	9050	Näringsrik granskog	FV	U1	U1	U1	**U1**
	9070	Trädklädd betesmark	FV	U2	U2	U2	**U2**
	91D0	Skogsbevuxen myr	FV	FV	XX	FV	**FV**
	91E0.	Svämlövskog	FV	FV	U1	U1	**U1**
Boreal region	9010	Taiga	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9020	Nordlig ädellövskog	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9030	Landhöjningsskog	FV	U1	U1	U1	**U1**
	9050	Näringsrik granskog	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9060	Åsbarrskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9070	Trädklädd betesmark	U2	U2	U2	U2	**U2**
	9080	Lövsumpskog	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9110	Näringsfattig bokskog	FV	FV	U1	U1	**U1**
	9130	Näringsrik bokskog	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9160	Näringsrik ekskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9180	Ädellövskog i branter	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9190	Näringsfattig ekskog	FV	XX	U1	U1	**U1**
	91D0	Skogsbevuxen myr	FV	FV	U1	U1	**U1**
	91E0.	Svämlövskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	91F0	Svämädellövskog	FV	XX	U1	U1	**U1**
Kontinental region	9010	Taiga	FV	U2	U1	U2	**U2**
	9020	Nordlig ädellövskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9070	Trädklädd betesmark	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9080	Lövsumpskog	FV	U1	U2	U2	**U2**
	9110	Näringsfattig bokskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9130	Näringsrik bokskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9160	Näringsrik ekskog	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9180	Ädellövskog i branter	FV	U2	U2	U2	**U2**
	9190	Näringsfattig ekskog	FV	XX	U1	U2	**U2**
	91D0	Skogsbevuxen myr	FV	FV	U1	U1	**U1**
	91E0.	Svämlövskog	FV	U1	U2	U2	**U2**
	91F0	Svämädellövskog	FV	U2	U2	U2	**U2**

Källa: https://nature-art17.eionet.europa.eu.

Tabell 8.5 Sveriges artikel 17 rapportering

Areal och restaureringsbehov för skogliga naturtyper i Sverige

	Naturtyp		Gynnsam areal	Faktisk areal	Restaurerings-behov
Alpin region	9010	Taiga	790 000	740 000	50 000
	9040	Fjällbjörkskog	1 500 000	1 500 000	0
	9050	Näringsrik granskog	70 000	65 000	5 000
	9070	Trädklädd betesmark	>>	3 300	>>
	91D0	Skogsbevuxen myr	200 000	200 000	0
	91E0.	Svämlövskog	1 000	1 000	0
Boreal region	9010	Taiga	3 500 000	1 400 000	2 100 000
	9020	Nordlig ädellövskog	10 000	6 000	4 000
	9030	Landhöjningsskog	17 000	17 000	0
	9050	Näringsrik granskog	300 000	75 000	225 000
	9060	Åsbarrskog	30 000	6 000	24 000
	9070	Trädklädd betesmark	>>	65 000	>>
	9080	Lövsumpskog	40 000	23 000	17 000
	9110	Näringsfattig bokskog	2 000	2 000	0
	9130	Näringsrik bokskog	2 000	1 000	1 000
	9160	Näringsrik ekskog	30 000	12 000	18 000
	9180	Ädellövskog i branter	3 000	2 000	1 000
	9190	Näringsfattig ekskog	4 000	4 000	0
	91D0	Skogsbevuxen myr	2 000 000	2 000 000	0
	91E0.	Svämlövskog	15 000	4 000	11 000
	91F0	Svämädellövskog	500	800	0
Kontinental region	9010	Taiga	8 000	3 000	5 000
	9020	Nordlig ädellövskog	5 000	1 000	4 000
	9070	Trädklädd betesmark	>>	6 500	>>
	9080	Lövsumpskog	5 000	6 000	0
	9110	Näringsfattig bokskog	20 000	5 000	15 000
	9130	Näringsrik bokskog	20 000	4 000	16 000
	9160	Näringsrik ekskog	15 000	3 000	12 000
	9180	Ädellövskog i branter	2 000	140	1 860
	9190	Näringsfattig ekskog	2 000	2 000	0
	91D0	Skogsbevuxen myr	15 000	15 000	0
	91E0.	Svämlövskog	1 000	1 000	0
	91F0	Svämädellövskog	100	40	60
		Summa			**2 509 920**

Skillnader mellan de faktiska arealer av skogliga naturtyper och de arealer som krävs för gynnsam bevarandestatus av respektive naturtyp, här benämnt restaureringsbehov.

Teckenförklaring: >> avser ett stort, men ej siffersatt behov.

Källa: https://nature-art17.eionet.europa.eu.

8.9.3 Utvärderingen av skogslevande arters bevarandestatus

I Sverige bedöms skogslandskapet viktigt för 74 av de arter som finns på art- och habitatdirektivets bilagor. Bevarandestatusen i Sverige för dessa 74 arter har bedömts. Utfallet för de olika biogeografiska regionerna redovisas i följande tabell 8.6.[130]

Tabell 8.6 Sveriges skogslevande arters bevarandestatus

Antal arter

Region	Bevarandestatus		
	Gynnsam (FV)	Ogynnsam-otillräcklig (U1)	Ogynnsam-dålig (U2)
Alpin	14	2	1
Boreal	29	14	26
Kontinental	17	6	13

Vissa arter finns i flera regioner. Därför kan artantalet i respektive region inte adderas till ett nationellt artantal.

8.9.4 Utvärderingen av EU:s fågeldirektiv enligt artikel 12

I juli 2019 levererades Sveriges rapportering enligt artikel 12 i EU:s fågeldirektiv.[131] Naturvårdsverket samordnade arbetet som gjordes tillsammans med Lunds universitet, som tog fram majoriteten av underlagen samt SLU Artdatabanken som sammanställde rapporten. En betydande skillnad gentemot habitatdirektivet är att fågelrapporteringen är en ren tillståndsbeskrivning, därför saknas såväl referensvärden som bedömningar av bevarandestatus. Rapporteringen är ännu inte officiellt godkänd av EU.

Rapporteringen visar att vi på lång sikt ser en generell utarmning av fågelbestånden i Sverige. Bland de arter vars populationer fortsätter att minska kan nämnas sådana som är starkt knutna till jord- och skogsbrukslandskapen. Exempel på sådana är sånglärka och tofsvipa i odlingslandskapet och tall- samt entita i skogen. Även flera av fjällens fåglar visar på fortsatt nedåtgående trender, vilket kan antas vara en effekt av ett förändrat klimat. Det finns dock arter som det går mycket bra för, till exempel havsörn.

[130] https://nature-art17.eionet.europa.eu/.
[131] Article 12 National Summary Factsheet – Sweden, Annex 1.

8.9.5 Behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra statusen för Natura 2000-nätverket

Under 2018 och med komplettering under hösten 2019, har Naturvårdsverket i form av ett regeringsuppdrag och med hjälp av övriga miljömyndigheter tagit fram ett förslag till prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 (Prioritized Action Framework, PAF) för Sverige för budgetperioden 2021–2027.[132] PAF är en kostnadsuppskattning för att visa på skötsel- och finansieringsbehov av de åtgärder som krävs för att nå gynnsam bevarandestatus för arter och habitat i Natura 2000-nätverket (se artikel 8 i art- och habitatdirektivet). Medlemsstaternas PAF utgör en del av underlaget inför EU-kommissionens förhandlingar om ett nytt miljöhandlingsprogram, där medfinansiering från EU ingår. Det förslag som Naturvårdsverket tagit fram hanteras fortfarande inom Regeringskansliet och har ännu inte skickats in till kommissionen.

I PAF beskrivs både löpande skötselbehov och behov av restaureringar såväl inom Natura 2000-områdena som utanför. Behov utanför avser till exempel bevarandeåtgärder för arter och naturtyper där åtgärder inte bara utförs inom skyddade områden utan även måste ske utanför. Exempel på det är åtgärder för arter som rör sig över stora områden. Det kan avse betes- och slåttermarker med miljöersättningar och skogsbrukets frivilliga avsättningar.

Till skillnad från tidigare åtgärdsplaner utgår förslaget till PAF från faktiska, geografiskt avgränsade ytor. Därigenom blir den mer realistisk och möjlig att följa upp än de som tagits fram för tidigare programperioder. Förslaget till PAF visar att det finns betydande åtgärdsbehov inom områden avsatta för naturvård och då främst för restaurering av hydrologi, naturvårdsbränning och restaurering av tidigare betade marker och återinförd betesdrift. I förslaget till PAF finns följande beskrivning av behovet för att uppnå gynnsam bevarandestatus för arter och habitat knutna till skogen.

[132] Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*.

Åtgärder som behövs för att bevara eller återställa gynnsam bevarandestatus

För att undvika försämring av många naturtypers status krävs formellt områdesskydd, vilket i sin tur kräver intrångsersättning till markägare eller medel till markköp.

Tre huvudsakliga restaureringsåtgärder är nödvändiga för att motverka tre omfattande negativa faktorer som påverkar naturtyper. För det första behövs naturvårdsbränningar för att restaurera områden och upprätthålla lokala förhållanden av i första hand boreala barr- och lövskogar på torr eller frisk mark (främst naturtyp 9010 men även 9060). Brand är en viktig naturlig störningsregim i den boreala regionen. Effektiv brandbekämpning beroende på befolkningsökning och skogsindustrins utveckling de senaste 150 åren har dock lett till en brist på skogsbränder, branddynamik och brandstrukturer.

För det andra är hydrologisk restaurering genom dämning eller igenfyllning av gamla diken och dräneringssystem nödvändig för att öka arealen och bevara lokala förhållanden för boreala och kontinentala sumpskogar (9010, 9080) men också för sväm- och strandskogar (91E0, 91F0). Hydrologiska förändringar beroende på dränering för förbättrad skogsproduktion men också på grund av vägbyggnader utgör viktiga negativa faktorer för dessa skogsnaturtyper.

För det tredje är det nödvändigt att öppna upp slutna skogar och återinföra kontinuerligt, lågintensivt naturvårdsbete för att restaurera områden och lokala förhållanden särskilt i kontinentala ädellövskogar (9020, 9060, 9080, 9190) men också i en del boreala barrskogar (9050 och 9060). Den successiva minskningen av traditionellt jordbruk tillsammans med skogsbruksåtgärder har lett till en förlust av naturtyperna och ogynnsam naturlig succession, vilket är viktiga negativa faktorer för dessa skogsnaturtyper.

Förutom de tre huvudåtgärderna behövs ytterligare fem åtgärder för att restaurera typiska strukturer och funktioner och gynna arter som saknas eller har ogynnsam status i vissa områden beroende på tidigare historisk markanvändning. För att förbättra lokala förhållanden i vissa barr- och lövskogar på torr och frisk mark behövs 1) restaureringsåtgärder som efterliknar naturlig störningsdynamik (till exempel träds åldrande och luckdynamik) för att återskapa skogsstrukturer (till exempel gamla träd och skogsluckor) och 2) substrat (till exempel grov död ved). På motsvarande sätt behövs för att förbättra lokala förhållanden i skogsbryn och vissa lövskogar 3) åtgärder för att restaurera naturliga vegetationsstrukturer och beståndsvariation. För att gynna återväxt och överlevnad av viktiga trädarter i vissa lövskogar behöver 4) stängsel sättas upp runt vissa restaurerade områden för att hindra att träd skadas eller dör på grund av bete av hjortdjur. I vissa av dessa områden kan även 5) plantering av viktiga lövträdarter behövas.

8.10 Ramdirektivet för vatten

8.10.1 Skogsbrukets påverkan på vatten

Åtgärder som utförs i skogsbruket kan påverka kustvatten, sjöar, vattendrag och grundvatten. Skogsbruk kan försämra vattenkvaliteten och förändra förutsättningarna i akvatiska ekosystem om inte rätt hänsyn tas. Grundvattenberoende terrestra ekosystem kan också påverkas vid skogsbruk. Kalavverkning, framkörning av virke, markberedning och andra skogsbruksåtgärder kan medföra förändrade vattenflöden. Kalavverkning kan dessutom påverka grundvattennivåerna. Avverkning nära vatten kan leda till ökad erosion av finpartikulärt material som transporteras ut i vattnet och slammar igen bottnar och ökar tillförseln av förorenande ämnen så som kväve, fosfor och kvicksilver. Igenslamning försämrar bland annat syretillgången för fiskrom och bottenlevande organismer. Från hyggen kan näringsämnen urlakas en kort tid efter avverkning och därmed bidra till övergödning. Gödsling kan också innebära en risk för ökat läckage av kväve. Uttag av virke och grenar och toppar (grot) kan påverka markens förmåga att buffra mot försurning på lång sikt, vilket kan leda till negativa effekter för försurningskänsliga organismer i vattenmiljöer som dränerar dessa marker. Avverkning nära vatten kan även leda till att beskuggningen av vatten minskar samt att tillförsel av död ved och organiskt material minskar som utgör substrat för många organismer. En minskad beskuggning kan ge ökade vattentemperaturer som påverkar faunan negativt och ökat solljus som ger ökad produktion av vissa vattenväxter. Skogsbilvägar kan utgöra hinder för vandrande fisk om vägtrummorna är utformade så att passage hindras eller försvåras. Sammanfattningsvis kan således skogsbruk påverka vattenmiljön och dess biologiska mångfald.

8.10.2 Ramdirektivet för vatten

Genom Ramdirektivet för vatten (RDV) har EU:s medlemsländer antagit ett regelverk vars syfte är att bevara och förbättra vattenmiljön i Europas grund- och ytvatten. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten. Syftet med direktivet anges i artikel 1. Något förenklat är det att upprätta en ram för skyddet av inlandsvatten, kustvatten och grundvatten. För

att uppnå de syften som anges i artikel 1 föreskrivs i direktivet ett systematiskt arbetssätt, med miljömål som anger vilken vattenkvalitet som ska uppnås i medlemsstaterna vid en viss tidpunkt, ett system för övervakning, kartläggning och analys av vattenkvaliteten för att bedöma behovet av åtgärder för att nå miljömålen, samt krav på att medlemsstaterna upprättar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som anger vilka åtgärder som behövs för att nå miljömålen.

RDV:s miljömål framgår av artikel 4.1 som anger att medlemsstaterna vid genomförande av åtgärdsprogram bland annat ska

- genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster,
- skydda, förbättra och återställa alla yt- och grundvattenförekomster i syfte att uppnå god yt- och grundvattenstatus senast år 2015,
- skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus senast år 2015,
- genomföra alla nödvändiga åtgärder för att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och på sikt se till att utsläpp av farliga prioriterade ämnen upphör, samt förebygga eller begränsa förorening av grundvatten, och
- se till att normer och mål för vissa slags skyddade områden[133] uppnås senast år 2015.

Skyldigheten att uppnå god vattenstatus och förebygga en försämring i medlemsstaternas vattenförekomster är således RDV:s grundläggande miljömål. Direktivet innehåller dock möjligheter för medlemsstaterna att under särskilt angivna förutsättningar tillämpa undantag, såsom att ange längre tid för att nå målen, att nå mindre stränga mål eller att medge att vissa verksamheter kommer till stånd trots att de medför att målen för en viss vattenförekomst inte kan nås.

Av bilaga V till RDV framgår att bedömningen av en vattenförekomsts ekologiska status ska utgå från vissa kvalitetsfaktorer. För en vattenförekomsts ekologiska status bedöms biologiska, fysikalisk-

[133] Vilka dessa är framgår av bilaga IV till RDV. Där räknas upp s.k. dricksvattenförekomster enligt artikel 7 RDV, fisk- och musselvatten, badvatten, nitratkänsliga områden samt Natura 2000-områden.

kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Inom ramen för dessa kvalitetsfaktorer görs således en bedömning av bland annat statusen för bottenfauna[134] och fisk.

Dessa kvalitetsfaktorer har enligt praxis från EU-domstolen[135] blivit relevanta vid bedömningen av direktivets förbud mot försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster. Enligt EU-domstolen ska begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst tolkas så att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrad med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. RDV:s miljömål att uppnå god status och förbudet mot försämring är således bindande för medlemsstaterna. Därtill ska förbudet mot försämring bedömas i förhållande till varje kvalitetsfaktor.

För att uppnå de miljömål som fastställts har medlemsstaterna en skyldighet att upprätta åtgärdsprogram. Genomförandet av åtgärdsprogrammen ska följas upp och utvärderas. Tillståndet i vattenmiljön ska vidare övervakas och klassificeras. Utifrån dessa resultat ska sedan förändringar övervägas och genomföras inför nästa förvaltningscykel, vilket kan avse bland annat ändrade mål eller nya eller mer anpassade åtgärder för vissa vattenförekomster. De fastställda målen och beslutade åtgärdsprogrammen utgör en del av den förvaltningsplan som ska upprättas för varje vattendistrikt.

8.10.3 Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten

Sverige har genomfört RDV i huvudsak genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och länsstyrelseinstruktionen samt föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten och SGU (Sveriges geologiska undersökning). Därutöver har vattenmyndigheterna bemyndigats att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer samt beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

[134] De djur som lever på eller i bottnen kallas bottenfauna. Vanliga djur på bottnen är t.ex. insektslarver, maskar, snäckor, små kräftdjur och musslor.
[135] EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen). Se även EU-domstolens dom i mål C-535/18 från maj 2020 som bekräftar att Weserdomens tolkning av skyldigheterna för ytvatten i tillämpliga delar även gäller för grundvatten.

Sverige har delats in i fem vattendistrikt utifrån de olika avrinningsområdena som finns i landet. Inom dessa vattendistrikt har fem länsstyrelser utsetts till vattenmyndigheter som ansvarar för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.

RDV:s miljömål har införlivats i det svenska rättssystemet genom miljökvalitetsnormer för varje vattenförekomst som fastställs av vattenmyndigheterna. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om en viss kvalitet på bland annat mark, luft eller miljön i övrigt. Miljökvalitetsnormerna har i den svenska regleringen, vattenförvaltningsförordningen, fått beteckningen ”kvalitetskrav”. Kvalitetskraven, som alltså är detsamma som miljökvalitetsnormer, tas fram mot bakgrund av de kvalitetsfaktorer som anges i direktivets bilaga V och fastställs utifrån föreskrifter som meddelats av Havs- och vattenmyndigheten.

Hur miljökvalitetsnormerna tillämpas vid prövning och tillsyn av verksamheter och åtgärder regleras i 5 kap. miljöbalken. Sedan den 1 januari 2019 har bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och påverkan på vattenmiljön fått en annan utformning. Bland annat har det införts en bestämmelse i 5 kap. 4 § miljöbalken som avser situationen när en ny verksamhet eller åtgärd ska påbörjas eller en befintlig verksamhet ändras.

Bestämmelsen tydliggör att målet om god status och förbud mot försämring är bindande i svensk rättsordning. Oavsett om den nya verksamheten eller åtgärden eller ändringen prövas efter en ansökan om tillstånd eller efter en anmälan eller om den upptäcks inom ramen för tillsyn, krävs att den ansvariga myndigheten eller kommunen vidtar de åtgärder som behövs för att verksamheten eller åtgärden inte ska tillåtas i strid med bestämmelsen. Här avses försämring av vattenmiljön på ett otillåtet sätt, det vill säga i strid mot förbudet om försämring som följer av RDV och som genomförs med bestämmelser om miljökvalitetsnormer på förordnings- eller föreskriftsnivå. Det handlar också om att inte äventyra att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås. Med rätt kvalitet avses den status som enligt RDV ska uppnås, alltså den status som vattenförekomsten ska uppnå enligt en miljökvalitetsnorm. Inom ramen för handläggningen av ett anmälningsärende eller om verksamheten eller åtgärden upptäcks vid tillsyn innebär det att kommunen eller myndigheten ska förelägga om tillräckligt långtgående försiktighetsmått, förelägga om att söka tillstånd eller

vid behov besluta om nödvändiga begränsningar eller förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.[136]

I likhet med andra myndigheter och kommuner som utövar tillsyn enligt miljöbalken har Skogsstyrelsen, i den utsträckning myndigheten är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, således en skyldighet, enligt 5 kap. 4 § miljöbalken, att inte tillåta avverkningar eller andra skogsbruksåtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå rätt status på vattnet eller förbudet mot försämring av vattenstatus.

Som nämnts ovan har medlemsstaterna en skyldighet att ta fram åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen talar om vad som krävs för att nå miljökvalitetsnormerna och vilka myndigheter som behöver göra vad. Angivna åtgärder i åtgärdsprogrammen är således inte riktade mot enskilda.

I åtgärdsprogrammet för *Bottenvikens vattendistrikt*[137] anges i fråga om skogsbruk bland annat att skogsbruksverksamheter har bedömts medföra en betydande påverkan på ett femtiotal vattenförekomster i Bottenvikens vattendistrikt. Vidare anges att Skogsstyrelsens egen uppföljning av miljöhänsyn pekar på att det förekommer brister i miljöhänsynstagandet och sett till hela landet påverkas vattendragen av exempelvis skogsbrukstransporter i en tredjedel av fallen, med en stor påverkan i 13 procent.

I åtgärdsprogrammet anges därför att Skogsstyrelsen ska utveckla och prioritera sin tillsyn av skogsbruksverksamheter i syfte att tillräckliga åtgärder vidtas för att minimera påverkan från dessa verksamheter i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. Skogsstyrelsen ska även utveckla och prioritera sitt arbete med information, kunskapsförmedling och återkoppling till skogsbruket, samt vid behov utveckla nya eller förändrade styrmedel eller arbetssätt på området. Dessutom ska Skogsstyrelsen utveckla och implementera metoder för uppföljning av den miljöhänsyn som tas av skogsbruket, med avseende på påverkan på vattenmiljön. Arbetet behöver framförallt fokusera på dikningsåtgärder, hänsynsuppföljning och kvantifierbara metoder för uppföljning.

[136] Prop. 2017/18:243 s. 191 och 194.
[137] Vattenmyndigheten Bottenviken, *Åtgärdsprogram 2016–2021*, s. 46 f.

Föreskrifter om hänsyn till vatten med stöd av skogsvårdslagen

Som nämnts ovan får sådana föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen inte motverka att miljökvalitetsnormer som har utfärdats enligt 5 kap. miljöbalken följs. Skogsstyrelsen har meddelat ett antal föreskrifter med stöd av 30 § skogsvårdslagen som berör påverkan på vatten. Dessa är följande.

> 7:14 Passager över vattendrag ska utformas så att vandringshinder för vattenlevande organismer inte uppstår och att vattendraget behåller sin naturliga botten.
>
> 7:16 Vägdiken ska utformas så att de inte ansluter direkt till vattendrag eller sjö, eller åtgärder vidtas så att skadlig slamtransport förhindras.
>
> 7:23 Skador till följd av skötsel av skog ska förhindras eller begränsas på mark och vatten.
>
> 7:24 Vid skötsel av skog ska skadligt näringsläckage och skadlig slamtransport till sjöar och vattendrag förhindras och vattenkvaliteten bibehållas eller förbättras. Vid användning av bekämpningsmedel, drivmedel eller oljor ska det ske så att skador på miljön förhindras.
>
> Allmänna råd: Med bibehållen eller förbättrad vattenkvalitet bör avses sådana fall där de av vattenmyndigheterna fastställda miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Vid användning av ämnen för produktionshöjning eller kompensation av biomassauttag bör inte tillförsel av tungmetaller och andra skadliga ämnen överstiga det som normalt förs bort vid uttag av biomassa.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter om samråd omfattas dikesrensning, anläggande av skogsbilväg och traktorväg samt basväg som passerar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Av dessa föreskrifter framgår att anmälan om anläggande av väg ska innehålla uppgifter om hur vägen ska anläggas vid våtmarkspassager samt hur överfarter över vattendrag och diken ska göras då sådana är aktuella.

8.10.4 Uppföljning av ramdirektivet för vatten

Arbetet med vattenförvaltning drivs som nämnts i förvaltningscykler om sex år, där olika arbetsmoment återkommer. Den första cykeln avslutades 2009, följande avslutades 2015 och nästkommande kom-

mer avslutas 2021. En cykel inleds med att vatten kartläggs utifrån befintlig övervakning. Underlaget används sedan för att bedöma och klassificera vattnets tillstånd och påverkan, fastställa miljökvalitetsnormer och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå. I förvaltningsplanen dikteras behoven av kartläggning och analys, övervakning, samverkan och miljökvalitetsnormernas tillämpning.

Vad gäller rapportering till EU ska medlemsstaterna bland annat lämna kopior på förvaltningsplanerna och sammanfattande rapporter om de övervakningsprogram av vattenstatusen i ytvatten och grundvatten som utarbetas enligt artikel 8 (artikel 15).

Utifrån den rapportering som Sverige utförde 2016 och 2017 har kommissionen utvärderat Sveriges arbete med vattenförvaltning. Av rapporten framgår bland annat en sammanställning över ekologisk status/potential för de vattenförekomster som ingår i den svenska övervakningen. I den totala bedömningen av vattenförekomsternas ekologiska status/potential är majoriteten av vattenförekomsternas status/potential sämre än bra, 51 procent av sjöar, 68 procent av älvarna and 82 procent av kustvattnet.[138]

8.11 FN:s klimatkonvention och klimatavtalet från Paris

Sverige har liksom flertalet av världens länder ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen) som trädde i kraft 1994. Klimatkonventionens mål är att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP21) i Paris i december 2015 enades världens länder om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal (Parisavtalet) som trädde ikraft den 4 november 2016. Parisavtalet ger ett rättsligt bindande ramverk och ersätter det tillvägagångssätt som har tillämpats enligt det tidigare beslutade Kyotoprotokollet.

Enligt Parisavtalet ska den globala uppvärmningen hållas långt under två grader Celsius och ansträngningar göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå. Såväl län-

[138] Europeiska kommissionen, Report from the commission to the European parliament the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Second River Basin Management Plans First Flood Risk Management Plans, SWD(2019) 57 final, s. 60.

dernas nationella åtaganden som det samlade globala arbetet kommer ses över vart femte år. Parisavtalet är inte tidsbegränsat och det är det första rättsligt bindande klimatavtal som etablerar rättsligt bindande åtaganden för alla parter om att de ska ha nationellt fastställda bidrag (NDC, Nationally Determined Contribution) som ska rapporteras in vart femte år. De nationellt fastställda bidragen ska inkludera utsläppsbegränsningar och parterna kan också inkludera åtgärder för anpassning, klimatfinansiering, kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring. Med Parisavtalet har parterna satt ut en ny färdriktning som inkluderar implementeringen av regelverket, en global översyn 2023 och relationen till Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling. I artikel 5 i Parisavtalet uppmuntras länder att bevara kolsänkor, inklusive skogar, och, om det är möjligt, att stärka dem.

8.12 Det svenska miljömålssystemet

De internationella åtaganden Sverige ingått har genomförts eller kompletterats genom de svenska miljökvalitetsmålen med dess preciseringar och etappmålen. Det gäller särskilt målsättningarna som uttrycks genom Agenda 2030 och Aichimålen. Miljömålssystemet anger även målsättningar för de EU-rättsliga förpliktelserna. Utredningen har därför bedömt att det är relevant att i detta sammanhang redogöra för de relevanta miljökvalitets- och etappmålen samt för hur dessa nås. Även i detta avseende har utredningen utgått från befintligt kunskapsunderlag.

Femton miljökvalitetsmål beslutades av Sveriges riksdag år 1999 och kompletterades med ett sextonde miljökvalitetsmål 2005. Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål.[139] Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska nås och ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljökvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna ska även utgöra grunden för att tolka

[139] Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

miljökvalitetsmålens innebörd, vara kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljöarbetet.[140]

Enligt förarbetena till nämnda nya målstruktur för miljömålssystemet ska miljökvalitetsmålen vara ambitiösa och utmanande – men bör inte vara formulerade på ett sätt som gör att de blir omöjliga att nå. Det kan leda till minskad trovärdighet och svårigheter att få till stånd effektiva åtgärder. Det är inte konstruktivt att miljömålsuppföljningen signalerar att det blir allt svårare att nå miljökvalitetsmålen trots att betydande resurser läggs ned på miljöarbetet och att tillståndet i miljön har förbättrats. För att nå den miljökvalitet som miljökvalitetsmålen anger krävs för flertalet mål längre tid än en generation, oavsett om kraftfulla åtgärder vidtas, eftersom återhämtningstiden i naturen är lång. Bedömningsgrunden för uppfyllelse av miljökvalitetsmålen är dock att det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation.[141]

Miljömålssystemet består alltså av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål med preciseringar samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat. Miljökvalitetsmålen fastställs av riksdagen. Regeringen har beslutat ett antal etappmål som ska ange stegen på vägen och göra det lättare att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen förtydligar den samhällsomställning som krävs för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås.

Av betydelse för den biologiska mångfalden i skogen är i första hand generationsmålet samt miljökvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag, Bara naturlig försurning* och *Storslagen fjällmiljö*.

Utredningens uppdrag är att redogöra för Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Som utredningen redogjort för anses de internationella åtagandena i fråga om Agenda 2030 och CBD vara genomförda genom det svenska miljömålssystemet. I fråga om de åtaganden som berör miljötillståndet i skogen bedömer utredningen att de mest centrala miljökvalitetsmålen är *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Utredningen kommer därför att redogöra för dessa mål och för hur de ansvariga miljömålsmyndigheterna har be-

[140] Ds 2012:23.
[141] Prop. 2009/10:155, s. 30.

dömt att dessa mål uppnås. På motsvarande sätt har utredningen bedömt att de mest relevanta etappmålen är *Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden*, *Miljöhänsyn i skogsbruket*, *Variationsrikt skogsbruk* och *Dialogprocess i skogsbruket.*

8.12.1 Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är följande:

> Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Regeringen har fastställt nio preciseringar av miljökvalitetsmålet Levande skogar:

> Skogsmarkens egenskaper och processer: Skogsmarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna.
>
> Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna.
>
> Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur.
>
> Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
>
> Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.
>
> Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.
>
> Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
>
> Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.
>
> Skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* är följande:

> Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Regeringen har fastställt åtta preciseringar av miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv:

> Bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.
>
> Den av klimatscenarier utpekade förhöjda risken för utdöende har minskat för de arter och naturtyper som löper störst risk att påverkas negativt av klimatförändringar.
>
> Ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter.
>
> Det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras.
>
> Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
>
> Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
>
> Det biologiska kulturarvet är förvaltat så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
>
> Tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.

8.12.2 Etappmål

Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Av särskilt intresse för skogen är bland annat etappmålet om *skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden*. I etappmålet anges följande:

> Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt.
>
> Skydd av områden ska till år 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från år 2012 enligt följande:
>
> – Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.
> – Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.
> – Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.
> – De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket är att senast år 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och kända för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning.

Variationsrikt skogsbruk

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk är att bestämmelser har förtydligats så att det senast år 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk.

Dialogprocess i skogsbruket

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram är att en öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja har etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.

8.12.3 Uppföljningen av miljökvalitetsmål och etappmål

De svenska miljömålen följs upp genom en årlig uppföljning på nationell och regional nivå. Vart fjärde år redovisas en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen. För varje miljömål finns en nationell myndighet som har ett utpekat ansvar för uppföljningen. Naturvårdsverket ansvarar för att lämna den samlade redovisningen till regeringen. I den fördjupade utvärderingen bedöms om beslutade styrmedel och de åtgärder som görs är tillräckliga för att nå de nationella miljömålen. Den innehåller även analyser av synergier och konflikter i miljöarbetet, bedömningar och prognoser för generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen samt visar om det finns behov av att ändra på befintliga styrmedel eller införa nya styrmedel och åtgärder.

I den fördjupade utvärderingen år 2019 bedömdes att det inte var möjligt att nå miljökvalitetsmålen *Levande skogar* eller *Ett rikt växt- och djurliv* med i dag beslutade eller planerade styrmedel.

8.12.4 Uppföljning av Levande skogar

I 2020 års uppföljning av miljömålen anges att åtgärder och styrmedel som syftar till att minska fragmentering och ytterligare förlust av livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet är avgörande för att

nå närmare miljökvalitetsmålet. Långsiktigt skydd av skogar med höga naturvärden, satsningar på att öka arealen som brukas med hyggesfria metoder, kunskapsuppbyggnad om skogslandskapets höga naturvärden, och arbete med att skapa en sammanhängande grön infrastruktur är exempel på sådana viktiga områden.

I uppföljningen framhålls att det inom skogsbruket pågår ett arbete för att förbättra skogsbrukets hänsynstagande inom ramen för arbetet med målbilder för god miljöhänsyn. Det anges även att arealen formellt skyddad skog ökar. Det minskade anslaget 2019 innebar dock en lägre ökningstakt jämfört med föregående år.

Skogsstyrelsen har gjort en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet *Levande skogar* år 2019. Utvärdering och bedömning av måluppfyllelse och trend för miljömålets utveckling utgår från det aktuella läget i november 2018. Bedömningarna bygger således på de miljösatsningar som regeringen vid tidpunkten infört i budgeten för 2018, i form av förstärkta resurser för områdesskydd, naturvårdande skötsel och en landsomfattande nyckelbiotopsinventering. Uppdraget att utföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering har återkallats av regeringen. Av utvärderingen framgår bland annat följande.[142]

> Flera trender pekar i positiv riktning när det gäller miljöarbetet i form av de åtgärder som i dag vidtas för att förbättra tillståndet. I dagsläget satsar regeringen extra resurser för formellt skydd av skog, hyggesfritt skogsbruk och naturvårdande skötsel. Inom skogsbruket pågår ett stort arbete för att förbättra skogsbrukets miljöhänsynstagande inom ramen för arbetet med målbilder för god miljöhänsyn. En stor andel av skogsmarken är certifierad och stora arealer frivilliga avsättningar undantas virkesproduktion.
>
> Ett flertal av de centrala områdena för Levande skogar visar på ett otillfredsställande resultat gällande miljötillståndet. Minskande och fragmenterade livsmiljöer samt minskande och/eller små populationer hos ett antal hotade arter är ett stort problem för att nå målet om att bevara biologisk mångfald. Till följd av trakthyggesbruket har svårspridda arter som är beroende av lång skoglig kontinuitet eller en komplex vegetationsstruktur missgynnats och flera av dem är därför hotade i dagens skogslandskap. Allt eftersom sådana områden slutavverkas minskar arealen tillgänglig livsmiljö. För att komma närmare målet behövs förbättringar av den miljöhänsyn som tas vid skogsbruksåtgärder (kulturmiljöer, körskador, hänsynskrävande biotoper, skyddszoner), en ökning av den areal som brukas med hyggesfria metoder, långsiktigt bevarande av värde-

[142] Det bör noteras att utvärderingen beträffande miljöhänsynen i vissa delar vilar på felaktiga antaganden till följd av fel i redovisad statistik. Se Skogsstyrelsens pressmeddelande den 29 oktober 2020, *Skogsstyrelsen korrigerar statistik om träd och träddelar som lämnats vid avverkning*.

kärnor, en ökning av naturvårdande skötsel i förhållande till behoven och ett utvecklat landskapsperspektiv. Riktigt gamla skogar med en beståndsålder över 160 år finns i låg omfattning. Viktiga strukturer som förekomsten av äldre lövrik skog och hård död ved har emellertid ökat under senare decennier, vilket bör ha minskat hoten mot vissa hotade arter.

För att bibehålla biologisk mångfald är ambitionen att skyddsvärda skogar inte ska avverkas, utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar fortsatt viktig. En effektiv naturvård bygger på att såväl skogsbruket som ansvariga myndigheter har kännedom om var i landskapet områden med höga naturvärden är lokaliserade. För att föra kunskapsutvecklingen framåt är det därför positivt att Skogsstyrelsen 2018 fått ett regeringsuppdrag om en landsomfattande nyckelbiotopsinventering. Många naturvärden kan inte återskapas under överskådlig tid och avverkas dessa skogar är värdena spolierade.

Klimatförändringarna är i sig ett växande hot. Den negativa inverkan kan bli extra stor där det tar lång tid för själva skogen att nyskapas på högre latitud/altitud samt där fuktförhållandena förändras märkbart över året. Betydelsen av en utvecklad grön infrastruktur, det vill säga god spridning på alla viktiga naturtyper i landskapet i relation till spridningsförmågan hos de arter som är knutna till dem, ökar starkt då klimatet ändras i den takt som sker i dag. Behovet av en övergripande gemensam landskapsplanering för olika naturvårdsinsatser stärks.

Många av de i dag igångsatta miljöförbättrande insatserna kräver tid för att vända utvecklingen. Skydd av skogar med höga naturvärden, naturvårdande skötsel samt det pågående arbetet med att förbättra miljöhänsynen vid avverkning är exempelvis viktiga insatser vars värde ökar över tid. Ett flertal studier visar att många skogslevande arter klarar sig bättre på hygget om det finns lämnad naturhänsyn jämfört med om det är kalt. Under förutsättningar att dagens ambitioner och åtgärdsarbete fortsätter att stärkas, vidareutvecklas och praktiskt tillämpas bedöms utvecklingen vara positiv på medellång sikt.

I Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering redogörs för följande åtgärder som krävs för att miljökvalitetsmålet ska nås.[143]

Utvecklat miljömålssystem. Miljömålssystemet bör utvecklas i syfte att bli än mer motivationsskapande, och som verktyg för att ytterligare stimulera aktörers drivkrafter. En viktig förutsättning för att utveckla ett funktionellt målstyrningssystem är att de aktörer som påverkas och förväntas bidra till resultatet, får möjlighet att vara delaktiga i utvecklingen. Delaktighet ger förståelse och engagemang, vilka är nyckelfaktorer för att öka motivationen och därmed öka takten för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar.

[143] Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar 2019*, s. 76 f.

Ny bristanalys. Bristanalysen för skydd av skog som genomfördes i slutet av 1990-talet byggde på ett antal antaganden vad gäller produktionslandskapets bidrag till arternas habitat (genom skogsskötselns efterliknande av naturliga störningsregimer) och införandet av restaureringsåtgärder. Under de senaste två årtionden har produktionslandskapet förändrats avsevärt som en följd av skogsbruket, samtidigt som ny kunskap har uppkommit med avseende på hur skogens brukande inklusive hänsyn påverkar habitattillgången för arterna. Med avseende på detta behövs en ny bristanalys genomföras där viktiga aspekter är att utreda huruvida de antaganden som låg till grund för bristanalysen har förverkligats eller om bristanalysens slutsatser behöver revideras på grund av ändrade förutsättningar i skogslandskapet.

Långsiktigt skydd av skogar med höga naturvärden. Skogar med höga naturvärden bör undantas skogsproduktion, och skötas/förvaltas på ett sätt som bibehåller de biologiska värdena över tid. Det är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värden än att återskapa. Vissa miljöer går inte att återskapa under överskådlig tid. Nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar bör fortsatt förvaltas på ett sätt som bevarar områdets stora naturvårdsbetydelse.

Buffert mot störningskänsliga biotoper. Studier visar att många störningskänsliga biotoper påverkas av negativa kanteffekter. Det är av stor vikt för det långsiktiga artbevarandet att skogsbruket tillämpar hänsyn i form av skyddszoner eller tillämpar hyggesfritt skogsbruk i angränsning till de biotoptyper som påverkas negativt av den störning som ett angränsande hygge innebär.

Naturvårdande skötsel. Naturvårdande skötsel i formellt skyddad skog bör öka och utföras i nivå med behoven. Under 2018 har regeringen satsat resurser för ändamålet. Satsningen behöver vara flerårig för att de mest akuta behoven ska kunna åtgärdas. Det behövs mer kunskap om behov och utförande även i annan skogsmark som är undantagen virkesproduktion.

Inventering av biologisk mångfald i produktionsskogen. Det finns behov av att öka kunskapen om hur ekosystemen svarar på olika åtgärder. Detta för att på ett bättre sätt kunna bedöma kopplingen mellan åtgärder och hur arter och ekosystem på sikt kan komma att utvecklas. Sedan år 2009 följer Skogsstyrelsen upp biologisk mångfald i nyckelbiotoper. Strukturerad uppföljning av biologisk mångfald saknas för övrig skogsmark. Det finns stora kunskapsbrister angående utvecklingen för biologisk mångfald i den uppväxande skogen som används till virkesproduktion. Mycket lite är känt angående arters återetablering efter avverkning och det föreligger ett stort behov av en inventering som bygger på uppföljning av arter i dessa skogar.

Åtgärder för att motverka fragmentering av livsmiljöer. Intensifierade åtgärder för att motverka fragmentering av livsmiljöer behöver vidtas. I och med den förväntade klimatförändringen är det mycket viktigt att arbeta med att ge arter spridningsvägar. För detta krävs en funktionell grön infrastruktur där områdena mellan värdekärnor där virkesproduktion bedrivs är av avgörande betydelse. Exempel på viktiga åtgärder i dessa områden är praktiskt tillämpning av målbilder för god miljöhänsyn, en ökning av hyggesfria brukningsmetoder och gemensam landskapsplanering i tid och rum.

Landskapsperspektivet inom skogsbruket samt mellan jord- och skogsbruk behöver stärkas för att bevara biologisk mångfald och skapa en funktionell grön infrastruktur. Behoven av gemensam landskapsplanering mellan olika markägare för att se till landskapets förmåga att producera olika ekosystemtjänster och bibehålla biologisk mångfald är stora. För att uppnå detta behövs en samsyn i skogsbruket i stort via gemensam planering av både olika naturvårdsinsatser och åtgärder för virkesproduktion. För stor- och mellan skogsbruket finns en stor möjlighet att åstadkomma detta genom initiativ till samverkan med andra företag och organisationer. Småskogsbruket behöver stöd av myndigheter och skogsägarföreningar.

Förlängda omloppstider med hjälp av långsiktig planering på landskapsnivå kan vara en funktionell insats för att öka ett landskaps förmåga att härbärgera olika arter med olika krav på sin livsmiljö. Genom att planera avverkningar både i tid och rum kan man säkerställa närhet mellan lämpliga livsmiljöer och undvika att dessa försvinner under vissa perioder. Verktyg för ett sådant arbete bör utvecklas på nationell nivå.

För att uppnå en funktionell grön infrastruktur för Sverige behövs även en förståelse och en samverkan mellan de som utför aktiviteter i flera olika marktyper och för olika markanvändningsändamål. Därför är det nödvändigt att lokala myndigheter och organisationer samverkar för en bredare förståelse av ekologiska sammanhang, så att grön infrastruktur blir en naturlig del av planering och prioritering av insatser i olika samhällsprocesser. Finansiering av de åtgärder som tagits fram i de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur saknas i många fall.

Klövviltstammarna, framför allt älg/hjortstammen, behöver genom högre avskjutning minskas från dagens nivå för att ett stort antal lövträdsarter överhuvudtaget ska kunna etablera sig i skogslandskapet.

Hyggesfria brukningsmetoder behöver öka och det behövs en satsning på att stimulera en ökning av hyggesfria brukningsmetoder. På grund av svaga ekonomiska incitament bedöms nya kompletterande styrmedel krävas och nuvarande styrmedel i form av rådgivnings- och kunskapsbyggande insatser förstärkas. En fortsatt kunskaps- och metodutveckling är viktig för att vi ska kunna bedriva hyggesfritt skogsbruk på ett

rationellt sätt. Hyggesfritt skogsbruk har potential att lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan skogsbruk och andra mål/intressen och är en åtgärd som är positivt för biologisk mångfald och grön infrastruktur i landskapet.

Miljöhänsyn enligt målbilderna behöver tillämpas praktiskt av skogsbruket ute i skogen. Skogsbruket behöver tillämpa målbilderna för god miljöhänsyn i sin verksamhet så att den genomsnittliga hänsynen håller målbildsnivåerna.

Målklassen PF – produktion med förstärkt hänsyn behöver tillämpas på bestånd med inslag av höga naturvärden, men som inte når upp till nivån för nyckelbiotop.

Beslut för att motverka körskador. Skogsstyrelsen bör arbeta med att öka beslut om åtgärder för att förhindra körskador som förebyggande åtgärd. Skogsbruket har under en längre period arbetat med att förbättra hänsyn kopplat till körskador. Även om de senaste årens resultat indikerar en förbättring så förekommer skador i dag i alltför hög utsträckning. Markägarna är mycket bra på att följa de beslut (förbud och förelägganden) som Skogsstyrelsen fattar avseende körskador – styrmedlet tillsyn fungerar bra i sammanhanget. Det ger ett bra resultat i skogen och myndigheten bör därför öka användandet av beslut kopplat till körskador.

Arbete för att nå etappmålet om skydd. I dagsläget nås inte etappmål för frivilliga avsättningar. Stora arealer frivilliga avsättningar har övergått till formella skydd hos storskogsbruket samtidigt som arealen frivilliga avsättningar hos små och mellanskogsbruket ökat. Det finns behov av en ökad transparens då det är önskvärt att information om de frivilliga avsättningarna finns tillgänglig vid planeringen av det formella skyddet. I dagsläget offentliggör storskogsbruket och Svenska kyrkan sina frivilliga avsättningar på en hemsida. Om resterande delar av markägarna skulle öka transparensen på motsvarande sätt skulle det stärka de frivilliga avsättningarna som instrument inom skogs- och miljöpolitiken och det skulle möjliggöra en ökad samordning mellan statens arbete med formella skydd och de frivilliga åtagandena, så att dessa instrument sammantaget ger största möjliga naturvårdsnytta i ett landskapsperspektiv. En ökad transparens skulle även förbättra uppföljningsmöjligheterna och ge en bättre bild av varaktighet.

Värdefulla skogsbryn. Skötsel av värdefulla skogsbryn bör öka för att gynna den biologiska mångfalden. Stöd och ersättningar till kommande landsbygdsprogram bör utredas så att de samverkar på bästa sätt för att skapa, restaurera och sköta bryn. Brynmiljöer bör även ingå i regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.

Tydliggör sektorsansvaret. Gränser och kommunikation kring sektorsansvaret behöver tydliggöras av regeringen och kommuniceras tydligt av berörda myndigheter.

Styrmedelsanalys. Vid den fördjupade utvärderingen 2015 förordades en fullständig styrmedelsanalys av de skogspolitiska styrmedlen och åtgärder kopplat till preciseringarna i Levande skogar. Nya miljömål och nya preciseringar har tillkommit vilket motiverar en fullständig styrmedelsanalys. Inom ramen för en samhällsekonomisk konsekvensanalys bör det analyseras vilka styrmedel som är mest kostnadseffektiva och hur de förmår bidra till preciseringarna och måluppfyllelse. Av betydande vikt är att analysera möjligheter till ett större landskapsperspektiv i gällande lagstiftning.

Gallringens miljöpåverkan. Det behövs kunskap om gallringens miljöpåverkan. Vid den fördjupade utvärderingen 2015 identifierades behoven av att utreda omfattningen av gallringens miljöpåverkan. Behovet kvarstår i dagsläget.

Tydliggör mål om friluftsliv och sociala värden. Målet för friluftsliv och sociala värden är vagt och otydligt och behöver tydliggöras. Skogsstyrelsen ser behov av att tillsammans med relevanta myndigheter göra en bred uttolkning och konkretisering av nuvarande politiska mål för skogens sociala värden. Skogsstyrelsen behöver också tydliggöra Skogsstyrelsens roll i samverkan mot kommuner, länsstyrelser, regioner och andra nationella myndigheter när det gäller arbetet med skogens sociala värden.

Vägledning för sociala värden. Regeringen bör ge Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen i uppdrag att gemensamt ta fram en vägledning för skogens sociala värden och tätortsnära natur.

Satsa resurser på att få ut barn i skogen. För att få ut den samhällsekonomiska nytta som skogen ger för folkhälsan i form av friluftsliv, rekreation och övriga sociala värden är att öka människors vistelse i skogen viktigt. I dagens samhälle riskerar många barn att tappa den naturliga anknytningen till skogen och naturen. Staten bör satsa resurser till att i tidiga åldrar bistå med aktiviteter som hjälper till att få ut barnen i skogen. Exempel på goda insatser som kan förstärkas ytterligare är scouterna som via statligt stöd har haft aktiviteter för att få nya grupper att hitta ut. Även Skogen i skolans verksamhet är väl inarbetad och riktar sig skolbarn.

8.12.5 Uppföljning av Ett rikt växt- och djurliv

I 2020 års uppföljning av miljömålen konstaterar Naturvårdsverket att miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv är beroende av att merparten av de övriga miljökvalitetsmålen nås. Det anges även att större hänsyn behöver tas när naturresurserna nyttjas, likaså behövs ett ökat skydd och bättre skötsel av naturmiljöer. Fortfarande avverkas stora arealer skog med höga naturvärden i stället för att skyddas och odlingslandskapets ängs- och betesmarker växer igen. Vissa styrmedel tillämpas inte, till exempel visar påverkan på hänsynskrävande biotoper i skog i många fall en negativ trend, och det finns inte tillräckliga resurser för att biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras på sikt.

Av Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv 2019 framgår bland annat följande.[144]

> Miljötillståndet för olika naturtyper och arter är generellt dåligt och utvecklas i många fall negativt. I Sverige har tre fjärdedelar av naturtyperna och hälften av arterna som ingår i habitatdirektivet inte gynnsam bevarandestatus. Situationen är allvarligast för våra ängar och hagar samt naturtyper i skog och hav. Främmande arter, varav många hotar den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster, fortsätter att öka. Odlingslandskapets värdefulla gräsmarker växer igen. I skogen avverkas nyckelbiotoper och det råder brist på skog med lång kontinuitet och naturliga störningar som översvämning och bränder. Marina naturtyper påverkas av övergödning och kommersiellt fiske. För många sjöar, vattendrag och våtmarker har vattenreglering, dikning och övergödning orsakat igenväxning och störda hydrologiska förhållanden. Naturtyper med gynnsam bevarandestatus finns framför allt i fjällen där exploateringstrycket är lågt.
>
> Vi når inte gynnsam bevarandestatus i någon av de biogeografiska eller marina regionerna i Sverige, för de naturtyper som listas i EU:s art- och habitatdirektiv. Det är särskilt illa för skogen och odlingslandskapet.
>
> **Grön infrastruktur och bättre miljöhänsyn behövs**
>
> För att motverka fragmentering av livsmiljöer och behålla ekosystemens funktioner behövs en grön infrastruktur som ger bättre konnektivitet mellan livsmiljöer. Skydd och återställande måste kombineras med hållbart nyttjande av mark, vatten och naturresurser.
>
> De areella näringarnas miljöhänsyn brister och det måste bli tydligare hur miljöbalken, artskyddsförordningen och skogsvårdslagen ska tillämpas i

[144] Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*.

förhållande till varandra. Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler brister även vid tillståndsprövning av verksamheter och kvaliteten på miljökonsekvensbedömningar är ofta för låg. Principen om förorenaren/brukaren betalar tillämpas inte fullt ut för skador på biologisk mångfald, varken för areella näringar eller andra verksamheter.

Åtgärder som krävs för att målet ska nås

I den fördjupade utvärderingen anger Naturvårdsverket följande.

Regeringen bör:

- Se över artskyddsförordningen och angränsande regelverk. Syftet bör vara att förbättra tillämpningen av artskyddet för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker.
- Fortsätta översynen av skogsvårdslagstiftningen. Miljöhänsynen i skogsbruket behöver tydliggöras och förstärkas. Hyggesfria metoder bör främjas.
- Säkerställa att länsstyrelserna och nationella myndigheter kan avsätta tillräckliga resurser för genomförandet av handlingsplaner för grön infrastruktur. Kommunerna måste beakta grön infrastruktur i den fysiska planeringen.

8.12.6 Uppföljning av etappmål

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

I 2020 års uppföljning anges att etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden inte bedöms nås inom uppsatt tid. Även om en stor andel skydd är uppnådd, saknas betydande arealer samtidigt som kvalitetsmått såsom konnektivitet saknar förutsättningar för att tillgodoses. Analyser av representativitet pågår. I uppföljningen framgår följande.[145]

Målet är preciserat till ”skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster”. Inom befintlig statistik ingår sådana områden huvudsakligen inom formellt skyddade områden och frivilliga avsättningar.

[145] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, s. 474 med där gjorda hänvisningar.

Formellt skyddade områden utgjorde fram till och med 2018 närmare 15 procent av landets land- och sötvattensareal. Dessa områden baseras på omfattande dokumentation av naturvärden och biologisk mångfald, vilket möjliggör ett urval av de mest skyddsvärda områdena. Därav bedöms större delen av denna areal vara relevant för målet med undantag för arronderingsmarker samt delar av några äldre naturvårdsområden. Till detta kan även läggas områden där markersättningar utgått för bildande av naturreservat,

varav den totala arealen uppgår till ytterligare cirka 0,6 procent.

Frivilliga avsättningar 2018 utgjorde 2,7 procent av landarealen.

Närmare uppgifter om hur stor del av dessa som har särskild betydelse för biologisk mångfald saknas, men tidigare bedömningar indikerar att 70–80 procent av de frivilliga avsättningarna har ett skyddsvärde.

Totalt utgör skyddade områden och frivilliga avsättningar cirka 17,5 procent av land- och sötvattenytan. Insatser under 2019 tillför ytterligare arealer, men förändrar inte nämnvärt den totala andelen formellt skydd och frivilliga avsättningar.

Ytterligare områden skulle även kunna finnas som större hänsynsområden och inom improduktiv skogsmark. Den delen av improduktiv skog som har en dokumenterad särskild betydelse för biologisk mångfald ingår dock ofta redan i formellt skyddade områden då deras värden ofta uppmärksammats i tidigare inventeringar. I övrigt saknas närmare uppgifter om områden med improduktiv skog, som är av särskild betydelse för biologisk mångfald. Improduktiv skog bidrar inte heller till att minska bristen på representativitet inom de formellt skyddade arealerna.

För hänsynsområden finns ingen uppföljning av varaktigheten på lämnad hänsyn vid föryngringsavverkning. Detta är en brist, eftersom varaktigheten har en stor betydelse vid värderingen av nyttan för biologisk mångfald.

Berörda myndigheter har diskuterat för- och nackdelar med att summera arealerna för formellt skydd, frivilliga avsättningar, improduktiv skog och hänsynsytor och har enats om att eftersom de formerna har så pass olika innebörd, sammansättning och statistiska kvalité summeras de inte i den officiella statistiken.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Regeringen har bedömt att etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket som skulle ha varit uppnått år 2015 har uppnåtts. I samband med sin uppföljning har regeringen bedömt att pågående insatser för att förtydliga samhällets förväntningar på skogsbrukets miljöhänsyn behöver fortsätta och regeringen kommer att följa skogsbrukets miljöarbete för att nå miljökvalitetsmålen. Uppföljningen kommer ske inom ramen för det nationella skogsprogrammet och inom berörda miljökvalitetsmål. Målbilderna bör fortsätta att utvecklas liksom att skogsbrukets aktörer tillämpar dem i praktiken. Målbildernas påverkan och bidrag till effekterna i skogen bör utvärderas när resultat från den nya hänsynsuppföljningen blir tillgängligt.[146]

Variationsrikt skogsbruk

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk innebär att bestämmelser har förtydligats så att det senast 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. Naturvårdsverket bedömde vid den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen och etappmålen 2016 att etappmålet inte uppnåtts.[147]

Till skillnad från Naturvårdsverket hade regeringen tidigare bedömt att målet var uppnått. På grund av Naturvårdsverkets bedömning ansåg regeringen att det fanns skäl att genomföra ytterligare insatser för att stärka variationen. Detta skulle ske inom ramen för det nationella skogsprogrammet.[148]

Dialogprocess i skogsbruket

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram är att en öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja har etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen

[146] *Biologisk mångfald och ekosystemtjänster Kontrollstation 2016*, Ds 2017:32, s. 65. Det bör noteras att uppföljningen beträffande miljöhänsynen i vissa delar vilar på felaktiga antaganden till följd av fel i redovisad statistik. Se Skogsstyrelsens pressmeddelande den 29 oktober 2020, *Skogsstyrelsen korrigerar statistik om träd och träddelar som lämnats vid avverkning*.
[147] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2016*, s. 378.
[148] *Biologisk mångfald och ekosystemtjänster Kontrollstation 2016*, Ds 2017:32, s. 67.

och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.

Naturvårdsverket bedömde i nämnda uppföljning av miljökvalitetsmål och etappmålen från 2016 att målet är uppnått.

8.13 Utredningens analys av Sveriges åtaganden om biologisk mångfald

Sverige har undertecknat en rad internationella konventioner som på olika sätt berör biologisk mångfald i skog. Dessa är i olika utsträckning politiskt och/eller rättsligt bindande för Sverige. EU-rätten innebär för Sverige en rad tvingande åtaganden som följer av bland annat art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramdirektivet för vatten. EU har även andra typer av policydokument, till exempel strategier och handlingsplaner, som inte är rättsligt bindande, men som lägger fast den EU-gemensamma riktningen inom olika politikområden. Sådana strategier, som på olika sätt berör skog, finns till exempel rörande klimat, energi och biologisk mångfald.

Art-och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av naturtyper och livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaterna. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. För att uppnå detta syfte finns i huvudsak två verktyg som medlemsstaterna ska använda, inrättande av Natura 2000-områden och ett skydd av dessa områden samt ett artskydd. Vad gäller Natura 2000-områden innebär kravet i direktivet att ett sammanhängande nätverk av särskilda bevarandeområden ska inrättas. Det är nätverket av områden som ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda naturtyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

För att bilda nätverket ska en medlemsstat utföra en uttömmande inventering av de områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla den målsättning att bevara naturtyper samt vilda djur och växter som avses i direktivet. Den uttömmande inventeringen ligger till grund för den lista som överlämnas till kommissionen.

De områden som föreslås av medlemsstaterna på listan måste vara tillräckliga för att uppnå den målsättning som direktivet anger. Urvalet av områden ska göras på rent vetenskapliga grunder. Områden eller delar av områden får inte undantas urvalet till nätverket på grund av andra och motstående intressen såsom ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Genom att använda en vetenskaplig grund för urvalet av områden säkerställer man att endast de lämpligaste områdena väljs ut och att ett tillräckligt antal områden ingår i Natura 2000-nätverket för att på lång sikt bevara alla listade arter och naturtyper i hela deras naturliga utbredningsområde inom EU.

Komplettering av områden som är av gemenskapsintresse kan ske på initiativ av medlemsstaten eller efter påpekande från kommissionen. Behov av att föreslå ytterligare områden bör bedömas utifrån det resultat som övervakningen av bevarandestatusen ger. Huruvida de områden som Sverige föreslår är tillräckliga och leder till att direktivets krav uppfylls är slutligen en fråga för kommissionen och, i sista hand, EU-domstolen att avgöra.

I de utpekade områdena ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande samt förhindra att åtgärder utförs som skadar dessa områden.

Även om direktivets syfte är att en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer ska bibehållas eller återställas finns inget angivet i direktivet om *när* ett sådant förhållande ska uppnås. Enligt utredningens bedömning bör dessa målsättningar betraktas som långsiktiga. Det kortsiktiga målet är i stället att utse Natura 2000-områden i tillräcklig utsträckning och att förvalta dessa i enlighet med vad direktivet anger. Därutöver ska åtgärder vidtas, i den mån det är nödvändigt, för att de utpekade områdena ska vara väl förbundna med varandra.

Regeringen har i preciseringarna till miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar bland annat angett att naturtyper och naturligt förekommande arter har gynnsam bevarandestatus. Av den rapportering som görs enligt art- och habitatdirektivet framgår att gynnsam bevarandestatus inte nås för de skogliga naturtyperna och de skogslevande arterna. För vissa skogliga naturtyper återstår ett omfattande behov av att ytterligare bevara och restaurera sådana skogstyper som omfattas av direktivet.

Förutsatt att miljökvalitetsmålet med gynnsam bevarandestatus avser samma som i direktivet innebär en uppfyllelse av miljökvali-

tetsmålet att omfattande arealer antingen behöver pekas ut som Natura 2000-områden eller avsättas för naturvård och därefter bevaras eller återställas. Enligt utredningen framstår de satta miljökvalitetsmålen i detta sammanhang som helt orealistiska att uppnå inom den tid som gäller för dessa, även med beaktande av att den tid inom vilken målen ska vara uppfyllda har flyttats fram till 2030.

Alltjämt gäller direktivets krav på bland annat förvaltning och skötsel av redan utpekade områden samt vid behov att utse ytterligare områden att ingå i nätverket av Natura 2000-områden. Förvaltning och skötselåtgärder ska utföras i syfte att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. För att detta arbete ska vara förenligt med direktivets krav och ske på ett så effektivt sätt som möjligt är det utredningens bedömning att ytterligare kunskap behövs om bland annat var dessa naturtyper finns, dess representativitet och hur de, i förekommande fall, på ett ändamålsenligt sätt kan restaureras (återställas).

Som också redogjorts för har Sverige genomfört åtaganden enligt CBD i huvudsak genom strategin om biologisk mångfald och beslut om etappmål. Genom strategin ska Sverige ha antagit nationella mål som, genom att de uppfylls, bidrar till att nå de globala målsättningarna som kommer till uttryck i Aichimålen.

Utredningen har bedömt att det finns skäl att i en svensk kontext förtydliga de målsättningar som har sin grund i CBD och Aichimålen. Det gäller särskilt de målsättningar och begrepp som kommit till ett tydligt uttryck i etappmålen och som har sin grund i Aichimål 11. För att kunna göra det krävs ytterligare ställningstaganden och underlag för dessa bedömningar. Utredningen återkommer till det i nästa kapitel.

Av den svenska uppföljningen av naturtypernas bevarandestatus framgår att det återstår stora arealer av flertalet skogliga naturtyper för att dessa naturtyper ska uppnå gynnsam bevarandestatus i enlighet med art- och habitatdirektivet. Likaså återstår stora insatser enligt uppföljningen för att strukturer och funktioner, inklusive de typiska arterna, ska nå gynnsam bevarandestatus. Utredningen konstaterar att det utifrån den gjorda uppföljningen skulle krävas mycket omfattande insatser för att nå gynnsamma referensarealer och därmed möjligheten att nå gynnsam bevarandestatus för de flesta skogliga naturtyperna.

Som utredningen redogjort för ovan är det utredningens bedömning att kvalitetskriterierna för respektive skoglig naturtyp enligt art- och habitatdirektivet överensstämmer med vad som enligt Nationell strategi för formellt skydd av skog utgör en skogsbiologisk värdekärna. För att skogliga naturtyper enligt art- och habitatdirektivet ska anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus behöver de alltså ha sådana naturvärden som motsvarar kriterierna för skogsbiologisk värdekärna. Som redogjorts för ovan anger kvalitetskriterierna att skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av till exempel plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Skogen ska i huvudsak utvecklas genom naturlig dynamik, som självföryngring och genom att trädindivider dör av naturliga orsaker. Även för sådana skogstyper och andra trädbärande marker som utvecklats genom hävd (bete eller slåtter) är kvalitetskriterierna sådana att de överensstämmer med skogsbiologisk värdekärna. För dessa naturtyper är det fråga om delvis andra kriterier än för naturskogarna. De ska inte utvecklas genom naturlig dynamik utan genom fortsatt, eller återupptagen hävd.

Populationer av typiska arter ska inte minska samt naturlig dynamik och naturliga störningar ska råda. För de hävdpräglade naturtyperna ska i stället hävd fortgå. För att uppnå eller bibehålla de kvalitetskriterier som anges för de svenska skogliga naturtyperna kan inte rationellt skogsbruk bedrivas. Områden som har eller avses uppfylla dessa kvalitetskriterier behöver därmed avsättas för naturvård om gynnsam bevarandestatus ska uppnås eller behållas.

Den areal som i dag uppnår kriterierna för skogliga naturtyper enligt art- och habitatdirektivet (faktisk areal) bör inte minska eftersom det skulle innebära ytterligare svårigheter med att nå de krav som direktivet anger om gynnsam bevarandestatus. För att nå de gynnsamma referensarealerna som den svenska uppföljningen anger skulle det vara effektivt att bevara de faktiska arealerna som i dag inte redan omfattas av formellt skydd eller frivilliga avsättningar. I en svensk kontext skulle det alltså innebära att befintliga skogsbiologiska värdekärnor skulle behöva bevaras. Det gäller såväl kända som okända *värdekärnor*, områden som håller *nyckelbiotopsklass* och *områden med naturvärden* enligt nyckelbiotopsinventeringens metodik.

Skulle de faktiska arealerna avverkas skulle motsvarande areal i stället behöva restaureras. Att restaurera områden så att dessa uppfyller kriterierna för viss skoglig naturtyp enligt art- och habitatdirektivet eller för att utgöra en skogsbiologisk värdekärna kan vara kostsamt. Det är inte heller säkert att det går att få tillbaka unika kvarvarande naturvärden, ens på mycket lång sikt, om de förloras i samband med avverkning. Enligt utredningen bör det rimligtvis vara mer effektivt att bevara befintliga faktiska arealer och skogsbiologiska värdekärnor än att avverka dessa och restaurera annan mark.

Ett bevarande av de befintliga faktiska arealerna räcker dock inte om Sverige ska nå gynnsam bevarandestatus för de skogliga naturtyperna. Uppföljningen visar att det även finns ett omfattande behov av att restaurera arealer för att nå gynnsam bevarandestatus för de skogliga naturtyperna. Som framgår av tabell 8.5 i kapitel 8.9.2 ovan är det återstående restaureringsbehovet för alla naturtyper i Sverige mer än 2 500 000 hektar för att gynnsam referensareal och därmed gynnsam bevarandestatus ska nås för samtliga naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet.

Sverige har genom miljökvalitetsmålen Levande skogar uttryckt en ambitionsnivå som innebär att naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus. Som utredningen redan nämnt är det en målsättning som framstår som orimlig, bland annat mot bakgrund av den tid inom vilken målet ska nås och avsaknaden av anslag för ett genomförande. Hur Sverige på lång och kort sikt bör prioritera för att på ett effektivt sätt uppnå ett ändamålsenligt bevarande av biologisk mångfald återkommer utredningen till i det följande kapitlet.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Skatt på engångsartiklar. [48]

Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]

Rutavdrag för äldre. [52]

Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]

Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]

Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]

Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter
– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]
Förskola för alla barn
– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Del 2

Betänkande av Skogsutredningen 2019

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:73

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslagsfoto: Leif Öster
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25121-8
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Sammanfattning 27

1 Författningsförslag 61

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 61

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) 63

1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 68

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) 70

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd 74

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 75

2 Uppdraget och dess genomförande 77

2.1 Utredningens uppdrag 77

2.2 Utredningens genomförande 79

3 Den svenska skogen 83

3.1 Skogsmarken 83

3.2 Ägarstruktur 85

3.3 Kunskap om skogstillståndet 88

3.4 Skogens skötsel ... 89
3.4.1 Trakthyggesbruk ... 90
3.4.2 Hyggesfria metoder ... 92
3.4.3 Andra skötselåtgärder ... 95

3.5 Virkesproduktion och ekonomi ... 96

3.6 Miljövärden och naturvård ... 98
3.6.1 Biologisk mångfald ... 100
3.6.2 Ekosystemtjänster ... 101
3.6.3 Rödlistade och hotade arter ... 102
3.6.4 Död ved och biologisk mångfald ... 105
3.6.5 Arealen gammal skog och äldre lövrik skog samt mängden död ved ... 111
3.6.6 Konnektivitet i landskapet ... 113
3.6.7 Representativitet av skogstyper ... 115
3.6.8 Kritiska tröskelvärden för specialiserade arter ... 115
3.6.9 Naturvårdande skötsel ... 116

3.7 Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och impediment ... 117

3.8 Tillståndet för biologisk mångfald i världen ... 120

4 Svensk skogspolitik ... 125

4.1 Historisk tillbakablick ... 125

4.2 1993 års skogspolitiska beslut ... 130
4.2.1 Sektorsansvar ... 131
4.2.2 Frihet under ansvar ... 138

4.3 Skogsvårdslagen ... 139

4.4 Miljöbalken ... 143

4.5 Certifiering ... 145

4.6 Nationella skogsprogrammet ... 148

5 Äganderätt ... 151

5.1 Begreppet äganderätt ... 151
5.1.1 Äganderätten till mark ... 153

5.2 Egendomsskyddet ... 156
5.2.1 Bakgrund till nuvarande bestämmelser i regeringsformen ... 156
5.2.2 Innebörden av regeringsformens egendomsskydd ... 158
5.2.3 Egendomsskyddet i EKMR ... 167
5.2.4 Renskötselrätten och egendomsskyddet ... 169
5.2.5 Rättighetsskydd ... 170

6 Skydd av skog ... 173

6.1 Områdesskydd enligt miljöbalken ... 173
6.1.1 Nationalpark ... 174
6.1.2 Naturreservat ... 177
6.1.3 Kulturreservat ... 183
6.1.4 Biotopskyddsområde ... 184
6.1.5 Ersättning vid områdesskydd ... 189
6.1.6 Intresseprövning vid formellt skydd enligt miljöbalken ... 202
6.1.7 Sanktioner ... 203

6.2 Övriga rättsliga instrument som kan medföra skogsbruksrestriktioner ... 204
6.2.1 Föreläggande och förbud enligt 35 § skogsvårdslagen ... 204
6.2.2 Föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ... 207
6.2.3 Föreläggande och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken ... 211
6.2.4 Intermistiska förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken ... 212
6.2.5 Natura 2000-områden med mera ... 213

6.3 Naturvårdsavtal ... 219
6.3.1 Myndigheternas riktlinjer för naturvårdsavtal ... 221
6.3.2 Ersättning för naturvårdsavtal ... 223
6.3.3 Sanktioner vid avtalsbrott ... 225
6.3.4 Särskilda former av naturvårdsavtal ... 226

6.4 Frivilliga avsättningar och miljöhänsyn 232
6.4.1 Frivilliga avsättningar 232
6.4.2 Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 § skogsvårdslagen 236

6.5 Improduktiv skogsmark 242

6.6 Myndigheternas arbete med formellt skydd av skog 244
6.6.1 Anslag 244
6.6.2 Nationell strategi för formellt skydd av skog 244
6.6.3 Initiering av områdesskydd 251
6.6.4 Komet – formellt skydd på markägarens initiativ 252
6.6.5 ESAB 253
6.6.6 Markägares upplevelser av formellt skydd 256
6.6.7 Riksrevisionens analys av skyddet av värdefull skog 257

6.7 Nordisk jämförelse 268
6.7.1 Finland 268
6.7.2 Norge 278
6.7.3 Frivilligt formellt skydd av skog i Finland, Norge och Sverige 287

7 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen 289

7.1 Utredningens utgångspunkter 289

7.2 Cirkulär bioekonomi 290
7.2.1 Utmaningar och hinder för hållbar omställning till en cirkulär bioekonomi 296
7.2.2 Möjligheter och förutsättningar för en hållbar omställning genom en växande cirkulär bioekonomi 300

7.3 Svensk skogsnäring 306
7.3.1 Tillväxt och avverkning 306
7.3.2 Användning av skoglig biomassa i skogsindustrin 307
7.3.3 Skogsnäringens råvaruflöden 308
7.3.4 Skogsnäringens cirkulära flöden 310

7.3.5 Skogsindustrins produkter 311
7.3.6 Behov av kvalitetsvirke vid sidan av skogsindustrins flöden 317

7.4 Andra näringar med bas i skogen 321
7.4.1 Rennäring 321
7.4.2 Naturturism och friluftsliv 323
7.4.3 Livsmedelsproduktion 325

7.5 Svensk bioekonomi 328
7.5.1 Export och import av bioekonomins produkter 331
7.5.2 Sysselsättning inom biobaserad ekonomi 332

7.6 Potential för en ökad cirkulär bioekonomi 333

7.7 Utbud och efterfrågan av skogsråvara 335
7.7.1 Framtida ökad efterfrågan på skogsråvara 335
7.7.2 Möjligt utbud av skogsråvara 345
7.7.3 En jämförelse mellan utbud och efterfrågan 347

7.8 Studier för möjlighet till ökade tillväxt 349
7.8.1 MINT-utredningen 349
7.8.2 Adaptiv skötsel och Kunskapsplattform för skogsproduktion 349
7.8.3 Samverkansprocess för skogsproduktion 351

7.9 Hur kan potential för ökad produktion av skogsråvara infrias? 362

7.10 Hur påverkas skogsnäringen av skydd av skog? 366

7.11 Hur påverkas förutsättningarna för att nå mål med närings- och landsbygdspolitiken av behovet av skydd av skog? 368

8 Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald 371

8.1 Utredningsuppdraget 371

8.2 Miljöpolitiken för biologisk mångfald i skogen 373

8.3 Agenda 2030 375
8.3.1 Agenda 2030 och det svenska miljömålssystemet 377
8.3.2 Uppföljning av Agenda 2030 379

8.4 Konventionen om biologisk mångfald (CBD) 380
8.4.1 Konventionens strategiska plan och Aichimålen 382
8.4.2 Sveriges genomförande av CBD 384
8.4.3 Sveriges rapportering till CBD 385
8.4.4 Hur bör Aichimålen tolkas? 389
8.4.5 Aichimål 5 390
8.4.6 Aichimål 7 393
8.4.7 Aichimål 9 395
8.4.8 Aichimål 11 397
8.4.9 Aichimål 12 414

8.5 EU:s strategi för genomförandet av CBD 417
8.5.1 Den europeiska gröna given 418

8.6 Andra internationella överenskommelser 420
8.6.1 Skogsprinciperna 420
8.6.2 United Nations Forum on Forests (UNFF) 421
8.6.3 Internationella naturvårdsunionen (IUCN) 422

8.7 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet 424
8.7.1 Art- och habitatdirektivet 425
8.7.2 Fågeldirektivet 439

8.8 Naturvårdsdirektiven i svensk rätt 441
8.8.1 Natura 2000 441
8.8.2 Artskyddsförordningen 443

8.9 Uppföljning av art- och habitatdirektivet 444
8.9.1 Naturtyperna i art- och habitatdirektivet och gynnsam bevarandestatus..... 445
8.9.2 Utvärdering av skogliga naturtypers bevarandestatus..... 449
8.9.3 Utvärderingen av skogslevande arters bevarandestatus..... 456
8.9.4 Utvärderingen av EU:s fågeldirektiv enligt artikel 12..... 456
8.9.5 Behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra statusen för Natura 2000-nätverket..... 457

8.10 Ramdirektivet för vatten 459
8.10.1 Skogsbrukets påverkan på vatten..... 459
8.10.2 Ramdirektivet för vatten..... 459
8.10.3 Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten..... 461
8.10.4 Uppföljning av ramdirektivet för vatten..... 464

8.11 FN:s klimatkonvention och klimatavtalet från Paris..... 465

8.12 Det svenska miljömålssystemet 466
8.12.1 Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv 468
8.12.2 Etappmål 470
8.12.3 Uppföljningen av miljökvalitetsmål och etappmål..... 471
8.12.4 Uppföljning av Levande skogar..... 471
8.12.5 Uppföljning av Ett rikt växt- och djurliv..... 478
8.12.6 Uppföljning av etappmål..... 479

8.13 Utredningens analys av Sveriges åtaganden om biologisk mångfald..... 482

Del 2

9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi 487

9.1 Utredningsuppdraget 487
9.1.1 Utredningens utgångspunkter 487

9.2 Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi? 493

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet 501

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen 508
9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen 509
9.4.2 En strategi för bioekonomin 514
9.4.3 Synliggör bioekonomin i statistiken 518

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket 519
9.5.1 Reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över 520
9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark .. 523

9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket 525

9.7 Klövviltsförvaltning 528

9.8 Skogsskadecenter 534

9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald 536
9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen 538
9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp 540
9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet 542
9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder 544

9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt 546
9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald 547

9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen 551
9.10.1 Politiken måste våga prioritera 552
9.10.2 Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas? 556
9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras 557
9.10.4 De naturtyper som har högst värde bör prioriteras 558
9.10.5 Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet 559
9.10.6 Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion 560

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen 562
9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser 565
9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog 570
9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd 571
9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem 581
9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård 585
9.11.6 Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald 586
9.11.7 Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel 588

9.11.8 Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete ... 591
9.11.9 Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas ... 592

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer ... 595

10.1 Utredningsuppdraget ... 595
10.1.1 Utredningens utgångspunkter ... 595

10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog ... 598
10.2.1 Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd ... 601
10.2.2 Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd ... 607
10.2.3 Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas? ... 610

10.3 Nya sätt att skydda skog ... 613
10.3.1 Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken ... 613
10.3.2 Ändamålsenliga biotopskyddsområden ... 615
10.3.3 Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn ... 616
10.3.4 Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd ... 617

10.4 Ersättning för naturvård ... 619
10.4.1 Skattefri ersättning ... 620
10.4.2 Ersättningen vid markköp ... 624
10.4.3 Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras ... 626

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling ... 627
10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark ... 629

10.5.2 Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling 649
10.5.3 Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat 654
10.5.4 Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat 655
10.5.5 Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet 660
10.5.6 Framtidens nationalparker 661

11 Nyckelbiotoper 665

11.1 Utredningsuppdraget 665

11.2 Inventering av nyckelbiotoper 665
11.2.1 Nationell nyckelbiotopsinventering 666
11.2.2 Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter 670

11.3 Begreppet nyckelbiotop 676
11.3.1 Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop 676
11.3.2 Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper 678
11.3.3 Externt ifrågasättande av nyckelbiotop 679

11.4 Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen 679
11.4.1 Kunskapen om skogens naturvärden har ökat 679
11.4.2 Förekomst av nyckelbiotoper 680
11.4.3 Objekt med naturvärden 681
11.4.4 Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna 683
11.4.5 Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor 685
11.4.6 Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper 686

11.5 Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete 688
11.5.1 Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen 688
11.5.2 Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog 689

11.5.3 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog 691
11.5.4 Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper 692

11.6 Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket..... 693
11.6.1 Certifieringen..... 693
11.6.2 Småskogsbruket 695
11.6.3 Stor- och mellanskogsbruket..... 695

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar 699

12.1 Utredningsuppdraget 699
12.1.1 Utredningens utgångspunkter 699

12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken 702
12.2.1 Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper..... 703
12.2.2 Samrådsplikten är straffsanktionerad..... 704
12.2.3 Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas 705

12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden 708
12.3.1 Inventeringen styrs av förvaltningslagen..... 708
12.3.2 Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen 709
12.3.3 Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning 714
12.3.4 Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop..... 715
12.3.5 Inventering måste uppfylla kravet på legalitet 718

12.4 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden 729
12.4.1 Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter..... 729
12.4.2 Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund..... 730

12.5 Proportionalitet i myndighetsutövning 733

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar 735
12.6.1 Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form 736
12.6.2 Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras 738
12.6.3 Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker 740
12.6.4 Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker 742
12.6.5 Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet 743

12.7 Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet) 744

12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden 748
12.8.1 Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter 749

12.9 Grön infrastruktur 751
12.9.1 Värdetrakter 752
12.9.2 Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få 753

12.10 Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd 754

13 Kunskaper om naturvärden i skogen 757

13.1 Utredningsuppdraget 757

13.2 Markägarens ansvar för kunskap 757

13.3 Krav på kunskap enligt miljöbalken 758
13.3.1 Tillsyn enligt miljöbalken 761

13.4 Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen 764
13.4.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen 766
13.4.2 Krav på miljöanalys 770

13.5 Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder ... 771
13.5.1 Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder? ... 771
13.5.2 Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren? ... 773
13.5.3 Vem är verksamhetsutövare? ... 776
13.5.4 När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken? ... 779
13.5.5 Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ... 779
13.5.6 Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd ... 784
13.5.7 Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt ... 788
13.5.8 Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd ... 789
13.5.9 Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna ... 791

13.6 Markägarens ansvar för biologisk mångfald ... 795
13.6.1 Ansvar enligt skogsvårdslagen ... 795
13.6.2 Ansvar enligt miljöbalken ... 797

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras ... 805

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen ... 805
14.1.1 Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse? ... 808
14.1.2 Omfattningen av utredning och proportionalitet ... 809
14.1.3 Bevisbörderegel vid tillsyn ... 810
14.1.4 Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning ... 812
14.1.5 Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder ... 820

14.1.6 Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen 821
14.1.7 En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken 823
14.1.8 Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över 825
14.1.9 Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram 827
14.1.10 Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag 828

14.2 Behov av kunskapsunderlag och inventeringar 831
14.2.1 Varför behövs kunskap om höga naturvärden? ... 832
14.2.2 Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd? 837
14.2.3 Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk? ... 839
14.2.4 Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn? 841

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar 842
14.3.1 Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald 845
14.3.2 Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden 854
14.3.3 Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd 865

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen 869
14.4.1 Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor 870
14.4.2 Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid 872

14.4.3 Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger ... 873

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog ... 875

15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog ... 875
15.1.1 Skyddsskog och svårföryngrad skog ... 875
15.1.2 Fjällnära skog ... 877
15.1.3 Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog ... 880

15.2 Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog ... 885
15.2.1 Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §) ... 887
15.2.2 Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§) ... 891
15.2.3 Ersättningsrätten (19 §) ... 893
15.2.4 Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande trädarter (18 a § och 6 b §) ... 905
15.2.5 Överklagande ... 906
15.2.6 Certifieringsbestämmelserna ... 907

15.3 Den fjällnära skogens värden ... 910
15.3.1 Naturvärden ... 910
15.3.2 Skogsbruk ... 915
15.3.3 Kulturmiljövärden ... 915
15.3.4 Friluftslivet ... 919
15.3.5 Renskötseln ... 920

15.4 Det statliga ägandet av fjällnära skog ... 922
15.4.1 Statens fastighetsverk ... 922
15.4.2 Sveaskog ... 923

15.5 Reformbehov ... 924
15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär ... 924
15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd ... 926

15.5.3 Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog ... 926

15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog ... 928
15.6.1 Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt ... 929
15.6.2 Pågående markanvändning i fjällskog ... 931
15.6.3 När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården? ... 933
15.6.4 Verkningarna av ett beslut tydliggörs ... 934
15.6.5 Beslut bör antecknas i fastighetsregistret ... 937
15.6.6 Ersättning vid nekat tillstånd ... 938
15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning ... 947
15.6.8 Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektshärjning med mera ... 952
15.6.9 Följdändring i annan lagstiftning ... 953

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen ... 955

16.1 Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog ... 955
16.1.1 Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering ... 959
16.1.2 Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden ... 965
16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen ... 966
16.1.4 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar ... 969

16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ... 972
16.2.1 Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap ... 975
16.2.2 Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden ... 981

16.2.3 Statens innehav skyddas formellt i ett första skede 985
16.2.4 Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden..... 987
16.2.5 Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området 988
16.2.6 Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall..... 995
16.2.7 Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över..... 997
16.2.8 Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden..... 999
16.2.9 De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln..... 999

16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.....1001

17 Konsekvenser av utredningens förslag.....1003

17.1 Inledning.....1003

17.2 Övergripande om utredningens uppdrag.....1004

17.3 Berörda verksamheter och aktörer.....1004
17.3.1 Företag och enskilda.....1005
17.3.2 Myndigheter och kommuner 1005

17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi.....1006
17.4.1 Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet.....1006
17.4.2 Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt 1009
17.4.3 Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över 1012

17.4.4 Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark 1014
17.4.5 Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket 1016
17.4.6 Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklingar 1022
17.4.7 Inrättande av skogsskadecenter 1029
17.4.8 Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin. 1030
17.4.9 Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald 1032
17.4.10 Uppdrag om konnektivitet och representativitet 1034
17.4.11 Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark 1036
17.4.12 Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn 1037
17.4.13 Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald 1039
17.4.14 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen 1040
17.4.15 Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen 1043

17.5 Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer 1049
17.5.1 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog 1049
17.5.2 Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog 1054
17.5.3 Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken 1057
17.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden 1057

17.5.5 Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd....1059
17.5.6 Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal....1061
17.5.7 Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera....1064
17.5.8 Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn....1065
17.5.9 Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat..1067
17.5.10 Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning....1069
17.5.11 Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker .1073
17.5.12 Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat....1076

17.6 Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen..1078
17.6.1 Utredningens förslag om nyckelbiotoper....1078
17.6.2 Utredningens förslag om kunskapskrav....1086
17.6.3 Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar....1094
17.6.4 Utredningens förslag om ändrad handläggningstid....1104
17.6.5 Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd....1108

17.7 Uppdraget om fjällnära skog....1111
17.7.1 Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning....1112
17.7.2 Förslag om ersättning vid nekat tillstånd....1115

17.7.3 Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd . 1118

17.8 Staten gör en stor investering i fjällskogen 1121
17.8.1 Beskrivning av förslaget 1121
17.8.2 Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs 1122
17.8.3 De som berörs av förslaget 1124
17.8.4 Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna 1124
17.8.5 Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen 1131
17.8.6 Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag 1135
17.8.7 Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder... 1136
17.8.8 Konsekvenser för Statens fastighetsverk 1141
17.8.9 Ekologiska konsekvenser 1143
17.8.10 Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen 1146
17.8.11 Effekter på företagande 1146
17.8.12 Kommuner och regioner som berörs av förslaget 1154
17.8.13 Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.. 1156

18 Författningskommentar 1159

18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 1159

18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429) 1159

18.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 1168

18.4 Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) 1168

18.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd 1172

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 1172

Särskilda yttranden 1175

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:46.....1237

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:63.....1261

9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

9.1 Utredningsuppdraget

I det här kapitlet lägger utredningen fram förslag för att främja hållbara konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen för en växande cirkulär bioekonomi samt förslag på åtgärder för att bidra till att nå internationella åtaganden för biologisk mångfald. Vidare utvecklas förslag som ökar förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda intressenter, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet.

9.1.1 Utredningens utgångspunkter

För att Sverige ska kunna uppnå de högt satta målen, om att bli världens första fossilfria välfärdsland och nettonollutsläpp 2045, krävs en radikal omställning med ökad resurseffektivitet och cirkularitet av råvaror och material samt produkter från förnybar råvara. För klimatomställningen av olika sektorer är energi och produkter från skogen av avgörande betydelse. Varje skogsyta som producerar med så hög kapacitet som möjligt bidrar till målet om att ersätta fossila resurser med förnybara. Det finns även behov av att främja andra näringar med bas i skog för att uppnå landsbygdspolitiska och näringspolitiska mål.

Som redogjorts för i kapitel 8.13 finns det samtidigt behov av omfattande åtgärder för att stärka och utveckla den biologiska mångfalden för att Sverige ska uppnå det som kan anses följa av de internationella åtagandena i dessa avseenden.

Målkonflikter och synergier

Det finns målkonflikter mellan internationella åtaganden och nationella miljömål för biologisk mångfald å ena sidan, och en växande cirkulär bioekonomi å andra sidan. Skogsmarken är begränsad areellt. Ett och samma skogsbestånd kan inte både ha naturvård och skogsproduktion som främsta mål. I skötselkrävande områden avsatta för naturvård kan det ibland finnas en möjlighet att i samband med naturvårdande skötsel ta ut virke eller biobränsle. I andra bestånd kan det vara relevant att sätta upp kombinerade mål för skogsproduktion och naturvård. Bidraget till råvaruflödet genom dessa synergier är emellertid mycket begränsat. Det går därmed inte att bortse från att det existerar en målkonflikt i skogen mellan naturvård och produktion.

Enligt utredningen är den rådande bilden, med de jämställda skogspolitiska målen för miljö och produktion som två vågskålar som ska balanseras, olycklig. Bilden ger sken av att om produktionen förbättras så tyngs produktionsvågskålen ned och balansen har då rubbats till naturvårdens nackdel och vice versa.

Att uppfyllelsen av det ena skogspolitiska målet förbättras behöver inte nödvändigtvis innebära att det uppstår en obalans. Ibland finns en reell intressekonflikt mellan produktions- och miljöintressen, men det finns många produktions- och naturvårdsåtgärder som kan genomföras utan att de påverkar det andra intresset negativt. Vissa åtgärder är dessutom tydligt positiva för båda intressena, till exempel förbättrade föryngringar av tall- och lövskog, minskade skogsskador samt cirkularitets- eller effektiviseringsåtgärder i industrin som frigör resurser till övriga användningsområden. Att prioritera sådana åtgärder som styr mot en hållbar förvaltning av skog är därför förenligt med båda skogspolitiska målen och utgör inte en målkonflikt mellan biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi.

Den svenska bioekonomin består till stor del av skogsbruket och skogsindustrin som förädlar produkter av de träd som avverkas i skogen. Skogen rymmer även andra näringar med framtida potential, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism. Mellan dessa näringar råder inte en målkonflikt på samma sätt mellan skogsproduktion och bevarande av biologisk mångfald. I många fall kan hög biologisk mångfald i själva verket vara grunden för en näringsverksamhet med bas i skogen. Ett exempel är ekoturism. Dessa näringar bör därför utvecklas för att bidra till en växande bioekonomi.

Tillit och samverkan

De senaste decennierna har debatten om hur skogen bör förvaltas präglats av polarisering. Det har varit negativt för möjligheten att hitta konstruktiva och breda lösningar på hur skogen bör förvaltas så att olika individ-, företags- och samhällsmål ska nås. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstorats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

När riksdag och regering ställer upp mycket höga ambitioner om ökad tillgång på biomassa och omfattande insatser för att bevara biologisk mångfald utan att närmare ange hur arbetet med att nå målen ska genomföras kan det skapa en konflikt i samhället. Denna konflikt kan drabba enskilda som kan uppleva ett hot mot det egna brukandet av skogen och äganderätten till sin skog. En sådan upplevd eller reell hotbild är samhällsekonomiskt skadlig och motverkar båda de skogspolitiska målen, genom att naturvärden upplevs som något negativt och investeringsviljan begränsas på grund av osäkerhet om möjligheten att i framtiden bruka skogen.

De myndigheter vars uppdrag direkt påverkas av denna konflikt kan då upplevas som en motpart. För ett effektivt samarbete mellan stat, akademi och näringsliv, som är en förutsättning för den svenska modellen om frihet under ansvar, krävs tillit och samarbete. Utredningen anser därför att uttolkningen av de olika samhällsmålen måste ske på ett tydligare sätt än i dag och på politisk nivå tillsammans med beslut om konkreta styrmedel för att nå målen.

Fokus i debatten har under lång tid varit starkt kopplad till just intressekonflikten mellan biologisk mångfald och skogsproduktion. Om fler värden och intressen involveras i diskussionen kommer andra målkonflikter och synergier att synliggöras. Möjligheten att finna bredare och totalt sett bättre lösningar för hela samhället och samhällsekonomin kommer då att öka. Till exempel har förståelsen för skogens betydelse för att minska klimatförändringarna ökat liksom intresset för skogens betydelse för folkhälsan och kulturmiljövärden. Skogen är också en bas för andra näringar, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism.

Stärkt äganderätt

Ytterst är det egendomsskyddet som sätter upp gränserna för de inskränkningar i brukanderätten som rättsordningen tolererar. För att den enskilde ska kunna fråntas sin brukanderätt krävs ett angeläget allmänt intresse som väger tyngre än det enskilda intresset. Vad som utgör ett sådant tillräckligt angeläget allmänt intresse kommer alltid ytterst vara en politisk fråga som utgår från samhällets syn på bland annat vikten av att bevara biologisk mångfald.

Det är därför lämpligt att den demokratiska beslutsprocessen på ett tydligt sätt vägleder myndigheterna och domstolarna genom att ställa upp gränserna för när äganderätten ska få ge vika och när samtycke ska vara en förutsättning för till exempel inrättande av formellt skydd. På så sätt kan en större legitimitet uppnås i arbetet med bevarande av natur på privatägd mark, bland annat genom att det demokratiska beslutsfattandet borgar för transparens och möjliggör en öppen debatt mellan de som har möjlighet att påverka politiken och de som blir påverkade av den.

Utgångspunkterna för utredningens förslag

Utredningen anser att det finns målkonflikter i den nuvarande politiken, där olika samhällsmål står mot varandra och en stor del av ansvaret för att hantera målkonflikten läggs på myndigheter.

För att möjliggöra ett effektivt miljöarbete krävs tydliga mål och en tydlig strategi för måluppfyllnad. För miljöarbetet avseende biologisk mångfald i skogen måste nationella mål även ta sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden. Vidare måste målen vara förenliga med rådande skogspolitik, med två jämställda mål för produktion och miljö samt ett delat ansvar för genomförandet mellan stat och skogsnäring. Miljöarbetet måste även vara förenligt med den naturvetenskapliga forskningens bedömning av vad som krävs för att uppnå de politiskt satta ambitionerna.

Regeringens precisering av miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär att målet ska anses uppfyllt när *bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.*

För att målet ska anses uppfyllt krävs att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i miljökvalitetsmålet har samma betydelse som motsvarande begrepp i art- och habitatdirektivet nås målet först om samtliga skogar med höga naturvärden undantas från skogsbruk och dessutom över två miljoner hektar brukad skog restaureras till ett naturskogsartat tillstånd. Det har ifrågasatts om de vetenskapliga metoder som Sverige använder för att beräkna hur stora arealer som krävs för att nå uppsatta miljömål är korrekta. Utredningen bedömer att metoden som använts för att beräkna det omfattande arealbehov för naturvårdsavsättningar och restaurering som redovisas i kapitel 8.9.2 både är i överensstämmelse med den vägledning som kommissionen tagit fram tillsammans med medlemsstaterna och baserar sig på den samlade naturvetenskapliga forskningen.

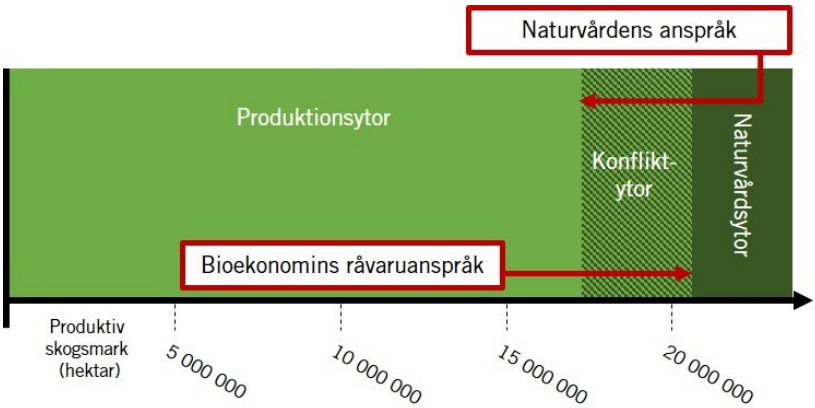
Om en förändring i ambitionsnivå för naturvårdsavsättningar eftersträvas bör inte detta göras genom att ändra på de naturvetenskapliga metoderna för att räkna fram behoven. Då är det i stället målen med politiken som behöver justeras. Utredningen bedömer att dagens mycket ambitiösa mål beträffande biologisk mångfald inte kan uppnås annat än på mycket lång sikt, om inte andra angelägna samhällsmål ska behöva stå tillbaka. Det går samtidigt inte att blunda för vikten och behoven av biologisk mångfald, som i slutändan är en förutsättning för mänskligt liv på jorden. Utredningen bedömer därmed att det krävs en tydlig politik för att uppnå de långsiktiga målen, men att denna politik måste utgå från mätbara, tidsatta och genomförbara delmål, som är avvägda mot andra samhällsmål.

Skogen som råvarubas utnyttjas inte i dag till sin fulla potential. Om politikens riktning är att skogen ska fungera som kolsänka och utgöra en bas för fossilsubstitution krävs ett mer effektivt resursutnyttjande än i dag. Det finns i dag inte någon tydlig nationell strategi för hur den svenska skogen ska kunna bidra till att möta den förväntade framtida ökade efterfrågan på inhemsk bioråvara. Det torde dock stå klart att Sverige i dagsläget inte kan bli självförsörjande på exempelvis bioenergi och biodrivmedel om de nuvarande energibehoven ska ersättas med råvara endast från den svenska skogen, samtidigt som skogen även fortsättningsvis ska utgöra en råvarubas för andra sektorer. Då krävs åtgärder för att utnyttja skogsarealen

mer effektivt tillsammans med åtgärder för att minska efterfrågan på jungfrulig råvara genom ökad resurseffektivisering och cirkularitet.

Skogsnäringens betydelse för landsbygdens sysselsättning och ekonomi har successivt minskat i takt med ökad effektivisering och mekanisering inom skogsbruk och industri men är fortfarande av stor betydelse lokalt. Skogen utgör alltjämt en mycket stor del av landsbygden och skogens betydelse består för alla andra näringar som utgår från eller utnyttjar skog. Rennäring, naturturism och livsmedelsproduktion är exempel på andra näringar som kan utnyttja skogen. Skogens betydelse för hälsa och välbefinnande har betydelse både för de som lever nära naturen och för de som har möjlighet att som besökare vistas i skog. Det finns en outnyttjad potential för att ta tillvara skogens betydelse, men en tydlig strategi för hur detta ska ske saknas i dagsläget.

Figur 9.1 Kolliderande anspråk i skogen



Med naturvårdsytor avses formellt skydd, frivilliga avsättningar och miljöhänsyn. Med produktionsytor avses den produktiva skogsmark som är avsedd för virkesproduktion. Konfliktytor avser de skogar som inte är naturvårdsytor i dag, men som måste undantas från skogsbruk och övergå till naturvårdsytor för att nå gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet för naturtyper och arter enligt Sveriges artikel 17-rapportering till EU.

Utredningens slutsats är att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Om ytterligare över två miljoner hektar produktiv skogsmark ska bevaras och restaureras, för att Sveriges långsiktiga mål om gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter ska uppnås, är det

i praktiken omöjligt att samtidigt förvänta sig ett kraftigt ökat uttag av skogsråvara för fossilsubstitution ur samma skogar. En tydlig politik måste därför utgå från realistiska förväntningar om vad som går att åstadkomma i balansen mellan sinsemellan oförenliga mål.

Det är dock både möjligt och realistiskt att på kortare sikt prioritera de allra mest angelägna områdena för bevarande och aktivt höja naturvårdskvalitén i skogen, såväl i områden avsatta för naturvård som i miljöhänsynen, samtidigt som en rad kvalitets- och tillväxthöjande åtgärder vidtas på den skogsmark som kan och bör brukas. Dessa åtgärder måste även kombineras med åtgärder för resurseffektivisering och cirkularitet i användningskedjan. Effekterna blir ökad effektivitet och kvalitet för båda de skogspolitiska målen; produktion och miljö.

En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt och inte innebära en orealistisk strävan mot oförenliga mål. Utredningens förslag bygger på att dessa svåra avvägningar och prioriteringar bör ske på politisk nivå för att frågorna ska behandlas samlat, skapa en demokratisk legitimitet och för att undvika konflikt mellan myndigheter och skogens övriga intressenter.

9.2 Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Utredningen lämnar i de följande kapitlen en lång rad förslag om hur den målkonflikt som identifierats mellan naturvård och en växande cirkulär bioekonomi kan hanteras. Förslagen syftar sammantaget till att skapa förutsättningar för ett hållbart skogsbruk som ger förutsättningar för en växande cirkulär bioekonomi, effektiv naturvård samt ökad tillit mellan stat och sektor.

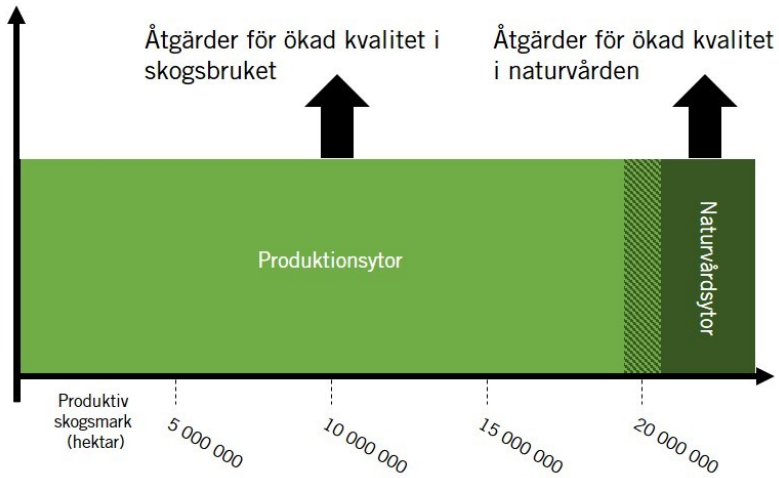
Utredningen har haft begränsade resurser för att närmare utveckla hur graden av cirkularitet inom skogsindustrins flöden och produkter kan ökas. Frågan om en omställning till ett cirkulärt samhälle är inte heller en fråga som enbart bör begränsas till de gröna näringarna. Förslagen är i stället fokuserade på åtgärder för de problem och möjligheter som utredningen ser för den cirkulära bioekonomin *i skogen* i dag.

En politik för att främja båda de skogspolitiska målen

Utredningens samlade förslag i denna del bygger på tanken att den målkonflikt som finns mellan naturvården och bioekonomin kan minimeras genom satsningar på ökad kvalitet, som ett sätt att främja båda de jämställda skogspolitiska målen.

Figur 9.2 En politik för att främja båda de skogspolitiska målen

Fokus bör ligga på kvalitetshöjande åtgärder för både produktion och miljö



En satsning på ökad kvalitet i produktionsytorna kan innebära tillväxthöjande åtgärder i skogen för att möjliggöra ökad hållbar råvaruproduktion på de ytor som bäst lämpar sig för skogsbruk. I sammanhanget spelar självfallet sektorsansvaret en stor roll. Den rådande skogspolitiken lägger ett större ansvar på skogsägaren och sektorn vad gäller tillväxthöjande åtgärder än vad som var fallet innan 1993. Med den nu gällande principen om frihet under ansvar är det inte aktuellt att återgå till tvingande bestämmelser för markägare om att vissa skogsbruksåtgärder måste vidtas. De åtgärder som krävs för ökad hållbar tillväxt är dock, till skillnad från åtgärder för att bevara

biologisk mångfald, ofta lönsamma. En lång rad sådana åtgärder har redan lyfts inom projektet Samverkan för skogsproduktion.[1]

I vissa fall har utredningen bedömt att regeländringar för att skapa gynnsammare förutsättningar och incitament för ökad produktion är påkallade. Utredningen har även bedömt det som angeläget att politiken fastställer ett mål för skoglig hållbar tillväxt – för att tydliggöra vikten av kvalitet i produktionen och för att skapa en gemensam plattform för stat och skogsnäring att utgå ifrån i detta arbete. Ett tillväxtmål i skogen innebär också att skogens faktiska begränsningar som råvaruförsörjare framträder. Det bedöms som viktigt för att tydliggöra hur mycket den skogliga bioekonomin kan förväntas bidra med när det kommer till att fasa ut fossila råvaror och vilken del av klimatomställningen som därmed måste ske vid sidan av substitution, genom satsningar på effektivisering och cirkularitet. Genom ett skogligt tillväxtmål skapas även en tydligare balans mellan skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö, där mål för miljö sedan länge varit formulerat inom miljömålssystemet.

Ökad kvalitet i naturvårdsytorna innebär satsningar på naturvårdande skötsel, i syfte att de skogar som är avsatta för naturvård ska ge största möjliga nytta för den biologiska mångfalden. Av än större betydelse bedöms dock behovet av konnektivitet i landskapet vara. Genom ett landskap där naturvårdsytorna ingår i väl förbundna system, och där miljöhänsynen på produktionsytorna är relevant och effektiv, kan kvaliteten för den biologiska mångfalden höjas markant; i varje naturvårdsavsättning och för landskapet i stort.

En cirkulär bioekonomi med bas i skogen är mer än skogsbruk

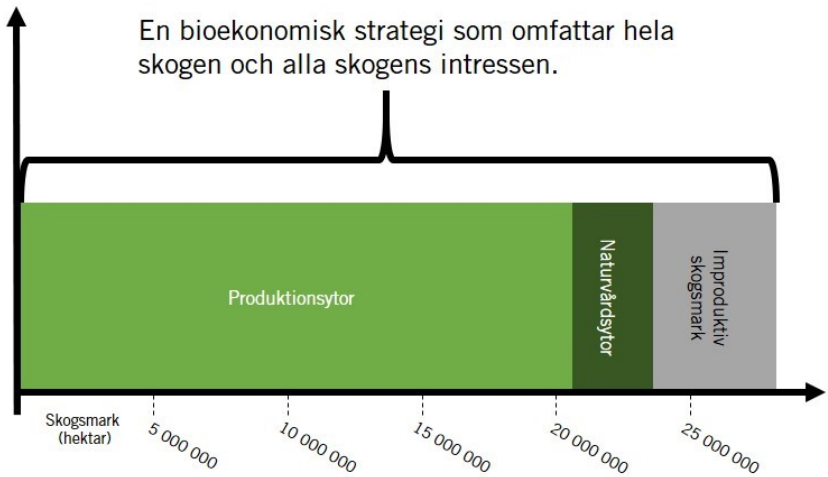
Skogsnäringen har historiskt varit en mycket viktig näring för Sverige och förväntas vara viktig även i framtiden. Inte minst i övergången mellan den fossila linjära ekonomin till en cirkulär och biobaserad ekonomi har skogsnäringen en nyckelroll att spela. Sveriges ekonomi har dock genomgått en stor förändring, från att vara helt beroende av varuproduktion för exportmarknaden till att alltmer övergå till en tjänsteekonomi. Besöksnäringen är världens snabbast växande näring och i Sverige finns en stor potential för ytterligare tillväxt. Till-

[1] Ett samverkansprojekt där Skogsstyrelsen samlade en rad intressenter för att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra skogsproduktionen.

växtpotentialen för turism och besöksnäring i storstadsregionerna har en naturlig begränsning. Det finns emellertid över 28 miljoner hektar skog i detta land, varav över 2 miljoner hektar inom formellt skydd. Inom den sektor av turismnäringen som i stället utgår från naturupplevelser av olika slag bedöms tillväxtpotentialen vara mycket stor.

Det finns en risk att den svenska skogen endast betraktas som en råvaruproducent för bioekonomin. Skogens värden för andra näringar inom bioekonomi, än de som är beroende av att skog avverkas, kan i sammanhanget glömmas bort. Det finns för dessa näringar, bland annat livsmedelsproduktion och naturturism, en stor möjlighet att tillvarata olika synergier med bevarande av biologisk mångfald. Utredningen har därför anammat synsättet att en växande cirkulär bioekonomi inte endast bör fokusera på skogsbruk och produktionsytor, utan omfatta all skog och alla näringar som kan utgå från skogen.

Figur 9.3 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen



För flera näringar som har sin bas i skogen finns det inte någon uppenbar målkonflikt mellan näringsverksamhet och naturvård. Tvärtom kan biologisk mångfald och orörd natur i vissa sammanhang utgöra grunden för verksamheten, genom att i sig utgöra resmål och upplevelse. Utredningen lämnar därför förslag på hur den bioekonomiska strategin för skog bör utformas samt förslag för att skapa möjligheter för en hållbar naturturism i landets nationalparker och naturreservat.

Utredningen lämnar även förslag för att öka takten i nationalparksbildningen, bland annat genom ombildning av fyra av Sveaskogs ekoparker.

Ett tydligare politiskt grepp om biologisk mångfald

Oavsett hur väl de föreslagna åtgärderna om ökad kvalitet faller ut kan det alltjämt kvarstå en konfliktyta mellan produktion och naturvård, i vilken båda intressena gör anspråk. I denna konfliktyta innebär utredningens förslag att politiken ska ta ett tydligt ansvar.

I betänkandet har fokus i större utsträckning legat på förslag som går ut på att tydliggöra statens ansvar för naturvården än förslag som innebär att staten tar ett ansvar för produktionen. Detta i konsekvens med att staten har ett direkt ansvar för de internationella åtaganden som ingåtts samt för de nationella mål som ställts upp. Frågan om ökad tillväxt bedöms även i större utsträckning utgöra en fråga för marknaden och sektorn att hantera. Det finns, till skillnad från åtgärder för biologisk mångfald, även påtagliga ekonomiska incitament för åtgärder som bidrar till en ökad tillväxt i skogen.

Miljö och natur är ett politikområde som bör prioriteras med hänsyn till de långsiktiga riskerna som är förenade med både klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald. Sveriges politiska mål och de mål som framgår av de internationella åtaganden som Sverige anslutit sig till är ambitiösa. Det är emellertid svårt att tydligt utläsa hur de internationella och nationella åtagandena om biologisk mångfald återspeglas i Sveriges skogspolitik.

Utredningens uppfattning är att miljökvalitetsmålen tillsammans med preciseringar och etappmål inte har varit fullt ut verkningsfulla verktyg för att tydliggöra den politiska riktningen för skogen. Miljökvalitetsmålet Levande skogar och dess preciseringar innebär en uttalad inriktning om att skogar måste förvaltas på så sätt att bland annat gynnsam bevarandestatus uppnås och hotade arter återhämtar sig. Etappmålet för skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden pekar ut kvantitativa mål för formellt skydd och frivilliga avsättningar, men det finns inte någon tydlig koppling till det långsiktiga målet om bevarande av biologisk mångfald.

Att ställa upp mål som är både abstrakta, och därför ger stort utrymme för tolkning, och dessutom kan vara mycket svåra att nå

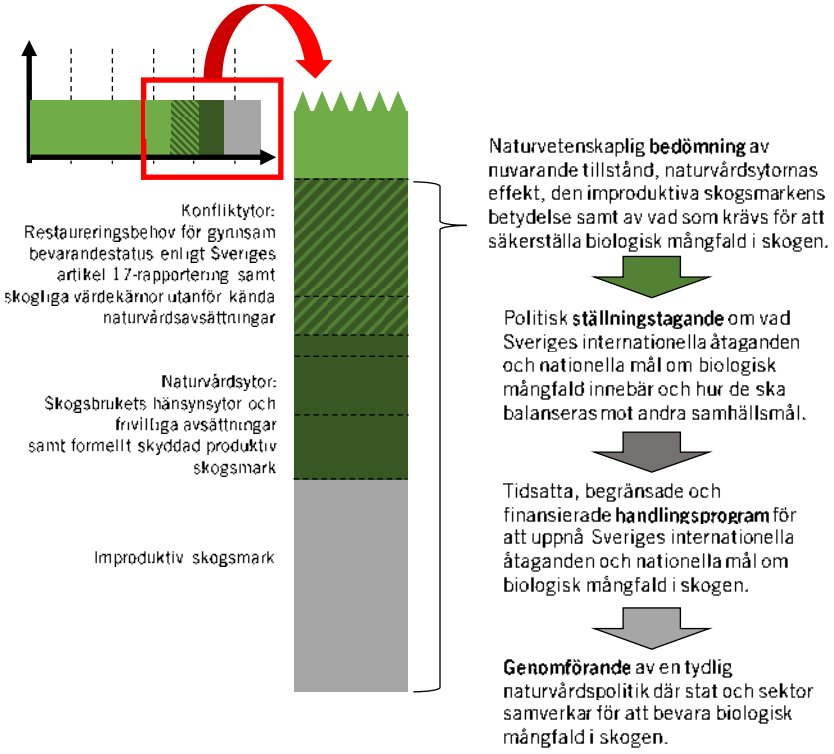
har inte varit motiverande för de samhällssektorer som tillsammans ska arbeta för måluppfyllandet. I stället har det skapats en debatt om vilka anspråk i konfliktytan som är berättigade från respektive håll. Utredningens uppfattning är att politiken inte tagit tillräckligt stort ansvar i denna fråga. Det är slutligen svårt att uttolka hur miljömålssystemet förhåller sig till skogspolitikens mål om produktion.

Det är kanske möjligt att med enkla medel nå Sveriges åtaganden om formellt skydd inom CBD genom att göra nationella tolkningar och exempelvis rapportera all improduktiv skogsmark som naturvårdsavsättningar. Det kan även vara möjligt att tillämpa en förenklad metod för att redovisa Sveriges bidrag till gynnsam bevarandestatus för naturtyper inom EU. På så sätt kan Sverige kanske på papperet bidra mer till de internationella åtagandena. För bevarande av biologisk mångfald har det dock ingen betydelse hur Sverige väljer att redovisa och rapportera.

Utredningens förslag bygger i stället på att bevarande av biologisk mångfald är ett med vetenskapliga metoder mätbart mål. Politiken bör därför utgå från den tillgängliga kunskapen om behoven för att trygga biologisk mångfald och olika åtgärders effekter, när målen för naturvårdspolitiken beslutas. För att politiken ska vara trovärdig krävs en vetenskaplig underbyggnad. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan i stället fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhälleliga intressen. Utredningens uppfattning är att prioriteringar av samhällets resurser mellan olika politikområden är en fråga för det demokratiska beslutsfattandet. Därför ska denna prioritering överlämnas till politiken, som då får till ansvar att formulera tydliga mål och ta ställning till vad som krävs för att uppnå dessa.

Som underlag för en politisk prioritering krävs kunskap. Trots den omfattande kunskap som finns om naturvärden och biologisk mångfald i skogen finns det viktig kunskap som saknas i dagsläget för att kunna bedöma effekter och behov av åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden. Utredningen lämnar därför en rad förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar. Dessutom lämnas förslag på ett vetenskapligt råd som ska stödja regeringen och dess expertmyndigheter i att värdera denna kunskap.

Figur 9.4 Vad krävs för att uppnå Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen?



Notering: Konfliktytorna uppgår enligt utredningens bedömning till cirka 3–3,5 miljoner hektar, naturvårdsytor inom produktiv skogsmark uppgår till cirka 3,1 miljoner hektar och den improduktiva skogsmarken till 4,6 miljoner hektar.

Sammantaget innebär utredningens förslag om en politik för biologisk mångfald i skogen att tydliggöra vad som krävs, både avseende den biologiska mångfaldens faktiska behov för att uppfylla internationella åtaganden och av samhället för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

Kunskapen om klimatförändringarna och orsakerna till dessa behandlas i stor uträckning som objektiv kunskap som ligger till grund för klimatpolitiken. Politiken för att begränsa effekterna av klimatförändringen utgörs av en politisk prioritering, som kommer till uttryck bland annat i Parisavtalet, där det som är bäst ställs mot det som är möjligt. På samma sätt bedömer utredningen att frågan om bevarande av biologisk mångfald bör behandlas. Att i fråga om bio-

logisk mångfald ha en politisk målsättning som inte ger uttryck för en kompromiss mellan andra motstående intressen, men som samtidigt inte ger tillräckliga styrmedel för att uppnå målen, bidrar till en onödig och skadlig debatt. I denna debatt förfäktas ibland uppfattningar om tillståndet för bland annat hotade arter i skogen, som inte har någon vetenskaplig förankring. När olika intressen står så långt ifrån varandra saknas förutsättningar för ett konstruktivt samtal. Det bör i stället vara politiken och målen med politiken som diskuteras.

Den svenska klimatpolitiken ifrågasätter inte vad som krävs för att helt bromsa den globala uppvärmningen men har som mål att begränsa den till vad som anses möjligt att åstadkomma. På samma sätt kan en reell politisk prioritering av bevarande av biologisk mångfald i skogen behöva utgå från vad som är rimligt och möjligt. En sådan politik kan ha som målsättning att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer över hela deras naturliga utbredningsområden. Alternativt kan målsättningen vara att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer i någon del av landet. Båda alternativen får konsekvenser och det bör vara upp till riksdag och regering att i slutändan ansvara för dessa. Utredningens förslag bygger på att det politiska vägvalet bör komma till tydligt uttryck och att de politiska målen därefter bör genomföras under ordnade former.

Utredningen lämnar därför förslag om att samla arbetet med bevarande av biologisk mångfald i skogen i ett nationellt handlingsprogram. Utredningen är av uppfattningen att det är viktigt att se till helheten, både beträffande behovet och prioriteringar av ytterligare formellt skydd av skog och insatser för att upprätthålla och utveckla naturvärdena i de existerande naturvårdsytorna genom naturvårdande skötsel samt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen måste även anpassas till och tillvarata skogsnäringens ansvar och frivilliga insatser.

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Förslag: Regeringen bör, senast den 1 juli 2021, tillsätta en särskild utredare som ska fungera som en oberoende, fristående samordnare för att leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet.

Uppdraget för den nationella samordnaren och för det nationella skogsprogrammet bör breddas så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat, såsom:

- en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog,
- lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen,
- skogens roll för klimatet,
- skogens roll för biologisk mångfald,
- skogens kulturmiljövärden,
- skogens sociala värden och
- kompetensförsörjning.

Samordnaren kan, i enlighet med regeringens direktiv, lämna väl beredda, ansvarsfulla, välavvägda och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande och som tagits fram genom skogsprogrammets dialogprocess.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och i övrigt bestå av olika intressenter för att återspegla det breddade uppdraget. Samordnaren bör vara en resurs för att stötta de regionala skogsprogrammen. Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

I kapitel 4.6 beskriver utredningen arbetet med det nationella skogsprogrammet i Sverige. Programmet har sedan det initierades samlat ett mycket stort antal personer, myndigheter, företag och andra organisationer som i en dialogprocess diskuterat och lämnat förslag i en rad skogsrelaterade frågor. Inte minst la de fyra arbetsgrupper som tog

fram de första underlagsrapporterna, ner ett mycket omfattande arbete och engagemang. Rapporterna var ett viktigt underlag för den strategi för skogsprogrammet och den handlingsplan som regeringen därefter tog fram.

Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet varit positiva till att det finns ett svenskt nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Det utredningen identifierat som mer problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska redan i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika intressenter då inte har möjlighet att samverka på ett konstruktivt sätt. En bidragande orsak till detta bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att ansvaret för det operativa arbetet med dialogprocessen flyttas ut från Regeringskansliet och närmare deltagarna.

Utredningen ser även att den integrerade ansatsen i skogsprogrammet går att utveckla ytterligare. Under utredningsarbetet har det blivit tydligt att den svenska skogen inte räcker till för att tillgodose alla anspråk som ställs på den, utan ytterligare insatser på flera områden. Som utredningen i andra sammanhang framfört låter sig behoven för bevarande av biologisk mångfald inte med lätthet förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Det går inte att bortse från att det finns såväl målkonflikter som synergier mellan olika näringar och intressen med bas i skog.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat. Dialogprocesser med en professionell processledning skulle kunna mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att programmet ges mandat att behandla de frågor som rör anspråk på skogen och skogens utveckling som en helhet och i ett system.

Utredningen bedömer att en nationell samordnare för skogsprogrammet, med ett sådant mandat, skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen. Det har under utredningens arbete blivit uppenbart att en politik för en växande cirkulär bioekonomi, för att nå Sveriges internationella åtaganden om biologisk

mångfald och för att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken kräver löpande och tät dialog och samverkan mellan olika samhällsaktörer. En dialogprocess under ledning av en politiskt oberoende nationell samordnare, med en hög kompetens inom både sakfrågor och processledning, kan vara en väg framåt för att nå dit. Det grundläggande programstödet i Regeringskansliet och Skogsstyrelsen kommer fortsatt behövas för att återkoppla till den politiska nivån och för att bistå i det övergripande genomförandet av det nationella skogsprogrammet.

Regeringen har i flera sammanhang utsett nationella samordnare för viktiga och centrala frågor som arbetar fristående och självständigt i dialog med intressenter och utgör en länk mellan aktörer och regeringen. Life science, Agenda 2030, Fossilfritt Sverige och arbetet mot våldsbejakande extremism är några exempel på områden där en nationell samordnare arbetat fokuserat med en fråga under en längre eller kortare tid.

Det nationella skogsprogrammets arbetssätt bör ta nästa steg och utveckla konsultationen i mer avgränsade frågor samtidigt som arbetet i högre grad bör bygga på samverkan för framåtsyftande helhetslösningar mellan parterna i programrådet. Utredningen bedömer att ett sådant arbetssätt kräver olika funktioner, en fristående nationell samordnare och en basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, stöd till regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Tillräckliga medel bör finnas för dessa funktioner i skogsprogrammet.

Samverkan och dialog för att skapa tillit och bryta polariseringen

Flera av de förslag som läggs i detta betänkande förutsätter en effektiv dialogprocess, exempelvis för att ta fram mål för ökad hållbar tillväxt i skogen, lämna förslag till den bioekonomiska strategin och för att ta fram en nationell strategi för skydd av skog som bygger på markägarinitiativ och samverkan. Den nationella samordnaren kan ha en nyckelroll för att få dessa processer att fungera. Skogsprogrammet i dess nuvarande form bedöms inte ha lika goda förutsättningar.

Utredningens uppfattning är att en nationell samordnare för dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet därför skyndsamt bör tillsättas.

Som nämnts tidigare i utredningen har en polariserad debatt mellan olika intressen om hur skogen bör förvaltas präglat de senaste decennierna. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstorats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

Ökad tillit behöver byggas mellan skogsägare, myndigheter och andra berörda intressenter vilket skulle ge en ökad legitimitet för den förda politiken. Det kräver ett långsiktigt arbete för att skapa dialog i processer som uppmuntrar alla att lyssna på varandras perspektiv, ta intryck och gemensamt skapa ett konstruktivt samtalsklimat i olika frågor som rör förvaltningen av den svenska skogen.[2]

Genom ett sådant arbetssätt kan en större helhetssyn nås hos de intressenter som deltar, och en effektivare förvaltning av skogens alla nyttor och värden kan uppnås. Av handlingsplanen till det nationella skogsprogrammet framgår att programmets strategi utgår från skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och bygger på bred dialog, samverkan, engagemang och erfarenhetsutbyte mellan intressenter i skogens hela värdekedja. Det framgår vidare att den fortsatta dialogen inom skogsprogrammet kan organiseras genom öppna hearings, samtal och dialoger i arbetsgrupper. Det är en utmärkt ambition.

Utredningen anser att processen kan utvecklas ytterligare för att skapa tillit, gemensamt ansvarstagande, lärande och möjlighet till att hantera utmaningar inom skogen.

Centrala delar i utvecklingen av samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet är:

- Processledare med professionell kompetens inom processledning, dialog och samverkan bör ingå i den nationella samordnarens kansli.
- Skogsproduktionsfrågor, naturvårdsfrågor, klimatfrågor och andra frågor av stor betydelse för skogens utveckling bör hanteras integrerat för ökad helhetssyn och delaktighet från bredare intressen.

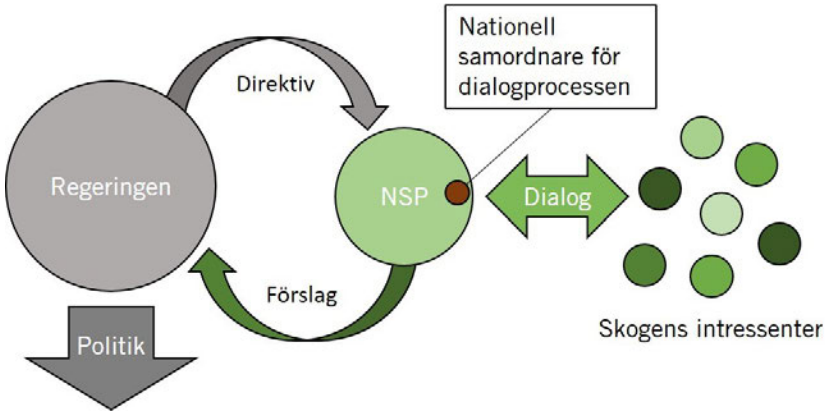
[2] Se Johansson, J., Bjärstig, T. och Sandström, C., 2020. *Vägar till effektiva samverkansprocesser – styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar.* Future Forests Rapportserie 2020:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.

- Processen bör säkerställa att alla skogens intressenter som är relevanta för en viss frågeställning ges möjlighet att medverka oavsett ekonomiska förutsättningar.
- Processen bör ledas på ett samverkansbaserat sätt, där tillit, gemensamt ägarskap och lärande är värdeord.
- Processen bör i möjligaste mån vara kunskapsorienterad och innovativ och sträva mot att undvika politisering och polarisering tidigt i en fråga. Processen bör baseras på ett gemensamt lärande, såväl i sakfrågor som i samverkansfrågor.
- Det nationella skogsprogrammet bör ses som en långsiktig process där långsiktiga hållbara resultat eftersträvas.

Utredningen bedömer att en nationell samordnare som inte är begränsad av tillhörigheten till en organisation har lättare att leda komplexa processer och få tillit och därmed har större möjligheter att utveckla samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet än nuvarande organisation har.

Utredningen bedömer att det finns möjligheter att göra de regionala samverkansprocesserna inom de regionala skogsprogrammen ännu starkare genom att arbeta med att försöka öka tilliten och minska polariseringen. Om det nationella skogsprogrammet utvecklas mot bättre samverkansklimat kommer detta att ge goda effekter även på de regionala skogsprogramsprocesserna. Utredningen bedömer därför att de nuvarande regionala skogsprogrammen bör fortsätta sitt pågående arbete och vara lyhörda för att göra förändringar utifrån utvecklingen av den nationella skogsprogramsprocessen. Den nationella samordnaren bör även kunna vara en resurs för att stötta de regionala processerna med kompetens och erfarenheter.

Figur 9.5 Ett utvecklat nationellt skogsprogram (NSP)



Ett breddat nationellt skogsprogram som tillvaratar en helhetssyn och vars dialogprocess sker under ledning av en oberoende nationell samordnare.

Ett mandat för förändring

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Det finns emellertid inte något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

En nationell samordnare är en egen fristående myndighet som genom del- och slutbetänkanden kan lämna konkreta förslag till regeringen i olika frågor. Genom att ge den nationella samordnaren ett brett men väl avvägt utredningsdirektiv finns en kanal för skogens intressenter att kommunicera sina tankar till regeringen i exempelvis förslag till förändrad lagstiftning eller genom att belysa behov av åtgärder och styrmedel. Den nationella samordnaren bör ha ett brett, men väl avvägt utredningsdirektiv som tydliggör samordnarens roll, mandat, förhållande till andra berörda myndigheters uppdrag och till skogens övriga intressenter.

Denna funktion inom ett nationellt skogsprogram har fördelen att utgöra en jämbördig dialogpartner till politiken. Det går även att ställa krav på att en sådan dialogpartner ska lämna väl beredda, ansvarsfulla, välavvägda och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande.

Oberoende och transparens

En nationell samordnare är en fristående del av det offentliga Sverige och lyder under de regelverk som i övrigt styr myndigheternas arbete. Den process som skogsprogrammet i denna form skulle utgöra kommer därför att präglas av offentlighetsprincipen vilket på ett enkelt sätt möjliggör extern granskning. Särskilt i frågor av stor vikt för många, som annars inte är delaktiga i beslut som rör deras intressen, kan en fristående myndighet i form av en nationell samordnare även vara en garant för att opartiskhet och saklighet präglar dialogprocessen och att inte ett visst intresse har osakligt företräde framför ett annat.

Ett utredningsuppdrag för en nationell samordnare kan pågå under lång tid genom att nya tilläggsdirektiv beslutas. Det är även möjligt att låta samordnaren verka under en mer begränsad tid och därefter ge samordnaren i uppdrag att lämna förslag på hur processen ska gå vidare i annan form.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och sättas samman med olika intressenter för att återspegla det breddade uppdraget för programmet. Samordnaren bör även ha ett samordningsansvar för de regionala skogsprogrammen.

Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå. De resurser som för närvarande kanaliseras till det nationella skogsprogrammet bör därför kompletteras med resurser för en nationell samordnare.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Bedömning: Det behövs en ökad hållbar tillväxt i skogen för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Skogen som resurs måste användas mer effektivt. Ökad hållbar tillväxt i skogen måste ske genom en rad olika åtgärder, både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret och ytterligare politiska styrmedel och åtgärder. Varje åtgärd bör vara sådan att effekten kan följas upp och utvärderas. Arbetet för ökad hållbar tillväxt bör vägledas av en tydlig målsättning.

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Bioekonomin med bas i skogen omfattar flera näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Fokus bör vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. För att en strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En målsättning för ökad skoglig tillväxt och de delar av en bioekonomisk strategi som berör skogen bör tas fram i dialog mellan skogen aktörer och intressenter. Både mål och strategier bör följas av verkningsfulla åtgärder som ska vara möjliga att följa upp och utvärdera.

Förslag: Det nationella skogsprogrammet bör i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen som sedan beslutas av regeringen.

Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023. Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Den svenska strategin för bioekonomi bör avseende skogens roll ha en bred ansats med åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen samt tydligt knyta

an till regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Strategin bör lyfta fram ett mångbruk i skogen för att så stor del av bioekonomin som möjligt ska dra nytta av den skogliga resursen. Syftet bör vara att detta mångbruk ökar den samlade skogliga bioekonomins förädlingsvärde.

En bioekonomisk strategi avseende skogen bör tas fram i samverkan med en bred representation från samhället genom en dialogprocess inom det nationella skogsprogrammet. Även en konkret, tidsatt och uppföljningsbar handlingsplan med effektiva åtgärder bör tas fram. Strategi och handlingsplan bör knyta an till målet för ökad hållbar tillväxt i skogen.

Den nationella samordnaren för skogsprogrammet bör senast den 1 juli 2021 ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen samt att föreslå en handlingsplan med konkreta åtgärder för att genomföra den. Ett förslag på strategi bör redovisas till regeringen senast den 1 januari 2023 tillsammans med en första handlingsplan. Samordnaren bör ges i uppdrag att årligen utvärdera och revidera handlingsplanen. Strategi och handlingsplan bör beslutas av regeringen.

Regeringen bör vidare ge Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys i uppdrag att ta fram eller vidareutveckla en metod för aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin. Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2022. Därefter bör statistikuppgiften ingå i Sveriges officiella statistik för att möjliggöra utvärdering och uppföljning av bioekonomins utveckling.

9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen

En ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Utredningen har tidigare beskrivit bedömningar om framtida behov av biomassa ur skogen globalt. Behoven både för bioenergi och bioråvara bedöms öka betydligt fram till år 2050. Den svenska skogen växer långsamt och åtgärder för att möta framtidens behov måste därför ske nu. Genom att arbeta med konkreta och operativa målsättningar som är möjliga att nå på kort sikt

kan incitamentet att jobba med kvalitet i skogsproduktionen öka och eventuella framsteg följas upp.

Dessa mål bör följas upp med de politiska styrmedel som är nödvändiga för att förverkliga en politik som medger ett ökat, hållbart uttag av inhemsk biomassa ur skogen samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs.

En ökad hållbar tillväxt i skogen ska ske inom ramen för skogspolitikens jämställda mål – miljö och produktion – och utan att äventyra andra samhällsmål. Ansvaret för att skogsbruket bedrivs hållbart vilar gemensamt på myndigheter och skogsnäringen.

Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket. I den nyligen genomförda *Samverkansprocess skogsproduktion*[3] pekas tre områden ut som särskilt betydelsefulla; Att använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial, skogsskötsel för hög och värdefull tillväxt och åtgärder för att minska skogsskador. Åtgärder inom dessa områden beräknas enligt rapporten stå för cirka 80 procent av den förväntade tillväxtökningen av samverkansprocessens samtliga förslag. Det är lämpligt att regeringen som ett första steg mot ökad hållbar tillväxt i skogen verkar för ett genomförande av dessa åtgärder.

Mellan år 2005 och 2010, arbetade skogssektorn med skogliga sektorsmål, som beslutades av Skogsstyrelsen. Sektorsmålen utgjorde en tolkning av statens samlade skogspolitik, inklusive relevanta delar av miljöpolitiken med skogliga produktionsfrågor, miljöfrågor och sociala och kulturella frågor. Målen togs fram i en dialog med skogssektorns intressenter. Efter 2010 ansågs sektorsmålen ha spelat ut sin roll. Sektorsmålen ansågs även som ett mindre verkningsfullt verktyg för att finna en balans och avvägning mot miljömålen, eftersom miljökvalitetsmålen är riksdagsbundna mål och sektorsmålen var beslutade av myndighet. Tillgång och efterfrågan på råvara ansågs i första hand vara en fråga för marknaden.

Inom ramen för Samverkansprocess skogsproduktion diskuterades frågan om målsättning för skogsproduktion i ett tidigt skede. Det fanns vissa principiella invändningar från en del intressenter mot att sätta upp gemensamma och detaljerade mål för skogsproduktion. Skälen som anfördes mot sådana mål var bland annat att det måste finnas utrymme inom skogspolitiken för skogsägare att ha egna målsättningar för sitt skogsinnehav. Ett annat argument var att ambitionsnivåerna också är beroende av ekonomiska förutsättningar och

[3] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019/24.

överväganden. Dialogen resulterade i en bedömning, men inte ett mål om, att tillväxten i Sveriges skogar fram till 2050 skulle kunna öka med 20 procent jämfört med i dag.

Skogens roll som nationell tillgång och förvaltningen av skogen som ett av svaren på vår tids största utmaningar – att fasa ut fossila råvaror ur vår ekonomi och bevara den biologiska mångfalden – och samtidigt bibehålla ekonomisk tillväxt – medför att ett politiskt ansvarstagande är nödvändigt. En uttalad nationell målsättning för hållbar skogsproduktion innebär en viktig signal från samhället om att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Målet bör även vara vägledande för regeringens myndighetsstyrning och en del av en nationell bioekonomistrategi.

Målets fokus bör ligga på kvalitet i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs. Målet bör därför sättas utifrån de åtgärder som är företagsekonomiskt realistiska.

Det nationella målet för hållbar tillväxt i skogen bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötseln och friluftslivet. Målet bör sedan sättas efter avvägning mot dessa samhällsmål.

Tydliggör målkonflikter och skogens begränsningar

Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av målkonflikter föremål för en politisk avvägning. Regeringen har i proposition till riksdagen i juni 2020 föreslagit ett mål för Agenda 2030.[4] Regeringen bedömer att för att nå målet är det centralt med ett balanserat och integrerat förhållningssätt till hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner. Ett sådant arbets-

[4] Proposition 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s. 12.

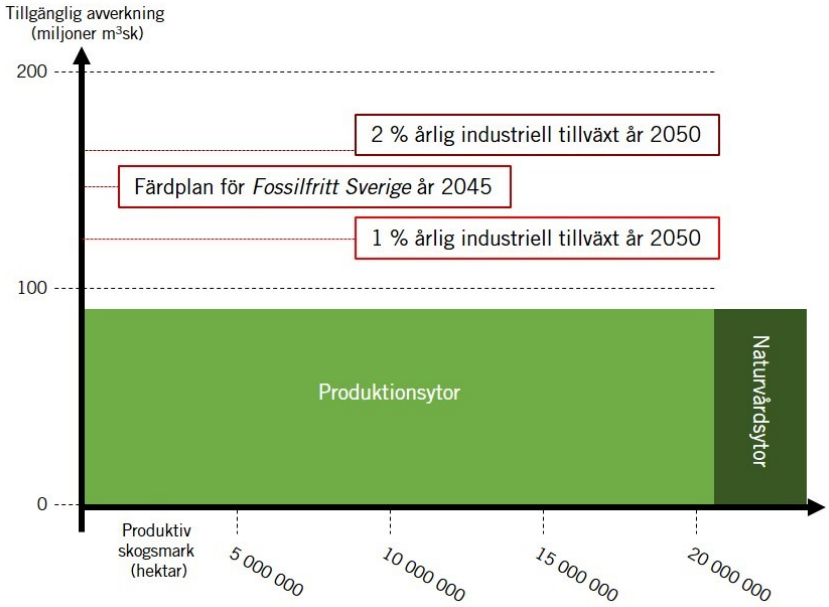
sätt är av stort värde också när det gäller att hantera målkonflikter med koppling till skogen.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till allt större konflikter mellan motstående intressen i skogen. Den dialog mellan olika intressenter som krävs för att den svenska modellen i skogen ska vara effektiv underlättas av att ramarna inom vilka samverkan ska ske är tydligt fastlagda. Fokus för dialog och samverkan kan då ligga på medel och inte på mål.

Även om alla tillgängliga åtgärder för hållbar tillväxt sätts in omedelbart är det dock tydligt att den svenska skogen inte räcker till för alla anspråk. En given lösning är att det i samhällsomställningen ingår en högre grad av cirkulära flöden i produktionsledet såväl som i konsumtionsledet. Produkter med biologiskt ursprung har dock en begränsad möjlighet till cirkulation genom återvinning, återbruk och återanvändning. För att en samhällsomställning ska vara möjlig återstår då endast att sätta tilliten till teknikutveckling eller att det i omställningen ingår incitament för en minskad total varukonsumtion. Bioekonomin kan då i stället växa som andel av den totala ekonomin.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan bidra till att belysa inom vilka ekologiska och ekonomiska gränser den svenska bioekonomin kan växa och vad som krävs i fråga om bättre resursutnyttjande och ökad cirkularitet.

Figur 9.6 Tillväxtanspråk på produktionsytorna för att nå olika mål



För beräkningar av råvaruanspråk för olika scenarier, se kapitel 7.7.

Genomförande

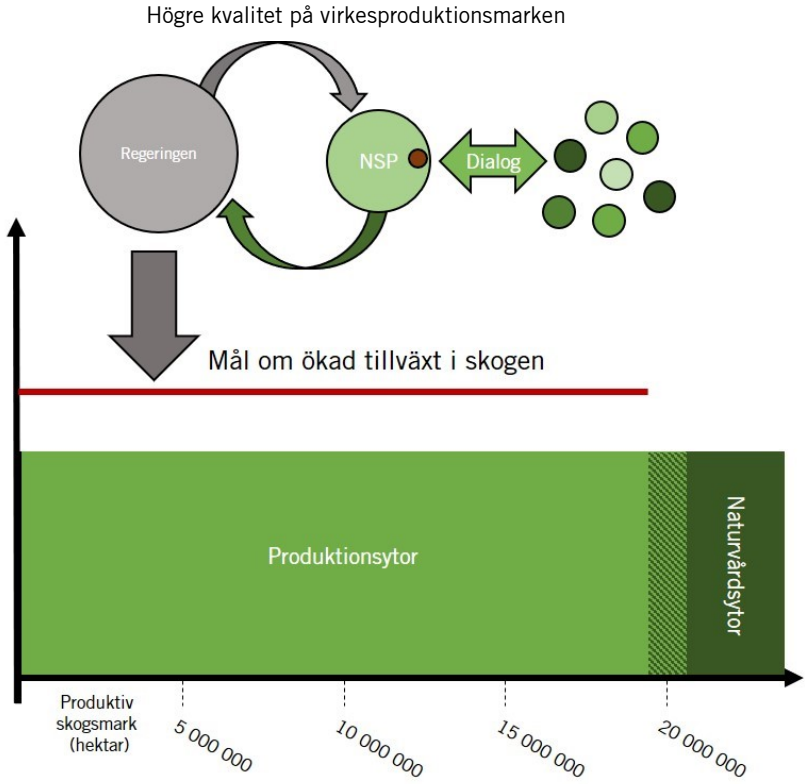
Den intresseavvägning som ett politiskt beslut om ett mål för ökad skoglig tillväxt innebär bör fattas av regeringen. Underlaget för ett sådant beslut bör dock tas fram inom ramen för en dialogprocess under professionell processledning. Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för denna dialogprocess. Resultatet av denna process bör kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

Det nationella skogsprogrammet bör därför ges i uppdrag att i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen. Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023.

Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Målet för ökad hållbar tillväxt i skogen kan därefter utgöra en gemensam plattform för ytterligare uppdrag till den nationella samordnaren för skogsprogrammet.

Figur 9.7 Mål för hållbar tillväxt i skogen



Figuren illustrerar att ett mål för virkesproduktionsmarken som helhet bör uppställas. Genom att öka tillväxten på virkesproduktionsmarken kan skogen som helhet ge en ökad avkastning även om ytterligare areal måste undantas från skogsbruk för att bevara den biologiska mångfalden.

9.4.2 En strategi för bioekonomin

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock en rad andra näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Insikten att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta bör vara vägledande för skogspolitiken. Fokus bör vara att skogen ska

användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. En skogsproduktionsyta kan användas till mer än endast skogsbruk och en skog som är avsatt för naturvård kan exempelvis användas för naturturism.

Riksdagen har tillkännagivit till regeringen om att inrätta en nationell bioekonomistrategi för att tillsammans med de gröna näringarna skapa större miljö- och klimatnytta.[5] Arbetet med bioekonomistrategin bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En växande bioekonomi bör dock inte vara begränsad av politiken för de gröna näringarna. Det bör i stället handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. Det finns ett behov av att låta bioekonomin vara en del av den övriga ekonomin, och inte behandla den som ett separat intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En nationell strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft bland annat för biobaserade näringar med bas i skogen, såväl tillverkande industri som tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta.

En viktig del av en strategi för en växande cirkulär bioekonomi är insikten om vilka begränsningar som finns på tillgångssidan. Detta gäller inte minst för den del av bioekonomin som är beroende av skoglig råvara.

Strategin måste även visa på en långsiktig politisk vilja och inriktning att främja verksamheter inom bioekonomin. Det ger incitament och trygghet för investeringar i råvaruproduktion och utveckling av produkter, tjänster och affärsmodeller. Tillväxten i skogen behöver öka genom en aktiv och effektiv skogsskötsel eftersom tillgången till råvara från skogen begränsas av tillväxten inom skogsproduktionsytorna. En viktig del av en strategi för en växande bioekonomi bör

[5] Jfr Riksdagens tillkännagivande bet. 2018/19:MJU8 reservation 27 under punkt 20 s. 75, rskr. 2018/19:147.

vara att fokusera på en högre förädlingsgrad och ett effektivt utnyttjande av den inhemska råvaran. Det finns till exempel möjligheter att ta ut större andel av grenar och toppar för energiproduktion eller andra ändamål än vad som sker i dag. Ökad cirkularitet av produkterna i samhället är också ett sätt att öka tillgången på sekundär råvara och minska negativ påverkan på naturkapitalet.

Bioekonomin kan växa dels genom en generellt ökad produktion av biobaserade produkter för användning som substitution av fossilbaserade produkter, dels genom ökat förädlingsvärde. Ett exempel kan vara att styrmedel av olika slag inriktas mot att öka trähusbyggandet. Den globala omställningen som väntar innebär sannolikt att vissa produkter minskar eller fasas ut helt ur samhället. Prognosen för exempelvis den globala efterfrågan på tryckpapper pekar mot en kraftig nedgång fram till år 2050. Den svenska strategin bör därför vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen.

En ökad förädlingsgrad av råvaran i en utvecklad cirkulär bioekonomi kan även uppnås genom exempelvis utveckling av alltmer resurseffektiva bioraffinaderier där material till både dagens och morgondagens skogsprodukter och material framställs. Ett bioraffinaderi kan ge förutsättningar att med högt resursutnyttjande omvandla skogsråvara och återvunna produkter till högvärdiga produkter med låg koldioxidbelastning. Genom att skapa en hög efterfrågan på biomassa kan incitamenten för att vidta produktionshöjande åtgärder samt ta tillvara vissa av de växtdelar som i dag lämnas i skogen ökas.

Vid sidan av skogsbruket är det angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen. Potentialen för att utveckla många näringar med bas i skogen för framtida ökad hållbar tillväxt kan ske genom aktiva branschövergripande samarbeten som tillvaratar synergier.

Den nationella strategin bör vara väl förankrad i vetenskaplig kunskap om bland annat ekosystemtjänsternas betydelse för samhället och skogens roll för klimatet. Strategin bör hantera frågan om forskning, innovation och utveckling. Strategin bör även främja konkret samverkan mellan staten, forskningen, näringslivet och andra berörda intressen, för att underlätta de omställningar som krävs.

Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. Handlingsplanen för det nationella skogs-

programmet, där åtgärderna är framtagna i syfte att främja en växande hållbar bioekonomi, kan utgöra en grund. Handlingsplanen behöver dock resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Effekterna av varje del i handlingsplanen bör vara möjlig att följa upp. Dessutom behövs åtgärder som visar vägen till en cirkulär ekonomi genomgående tydliggöras i handlingsplanen.

Genomförande

Riksdagens tillkännagivande om en bioekonomisk strategi är ännu inte färdigbehandlad. Regeringen har aviserat att den ska ta fram en svensk bioekonomistrategi tillsammans med de gröna näringarna, som bidrar till ökad tillgång till biomassa och sysselsättning i hela landet och skapar miljö- och klimatnytta.[6]

Den aviserade bioekonomiska strategin är då detta betänkande trycks ännu inte tillkännagiven. Skogsprogrammet ska enligt regeringen vara en viktig del av den kommande bioekonomistrategin. Utredningens uppfattning är att den del av strategin som rör skogen bör ta form i en dialogprocess, för att uppnå utredningens förslag om att mångbruk och en bred förankring i samhället ska vara ledord för att uppnå synergier och legitimitet. Utredningen uppfattar att de gröna näringarna självklart ska vara delaktiga i processen men att den inte bör begränsas till dessa.

Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för en dialogprocess för att utveckla strategin för skogen. Strategi och handlingsplan bör i slutändan beslutats av regeringen som har att värdera strategin och de föreslagna åtgärdernas effekter samt för att göra nödvändiga prioriteringar mot andra samhällsmål. Resultatet av den föreslagna dialogprocessen bör dock kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

Uppdraget om att utveckla en bioekonomisk strategi och handlingsplan för näringarna med bas i skogen bör ges till den nationella samordnaren för skogsprogrammet i anslutning till att processen med ett tillväxtmål är avslutat. Om en bioekonomisk strategi redan är beslutad av regeringen kan övervägas om genomförande och handlingsprogram i stället bör adresseras till dialogprocessen.

[6] Se prop. 2019/20:65 *Klimathandlingsplanen* och prop. 2020/21:1 *Budgetproposition 2021*, utgiftsområde 23, s. 53.

9.4.3 Synliggör bioekonomin i statistiken

För att ha möjlighet att utvärdera och följa upp den växande cirkulära bioekonomin bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. I dag finns ingen sådan tydlig definition även om vissa analyser och studier har gjorts.

Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategisk nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

Avgränsning av vad som utgör bioekonomi bör göras så att alla relevanta näringar inkluderas, exempelvis naturturism, jordbruk, fiske och rennäring. För att kunna mäta och följa upp lokala insatser, till exempel vilka effekter inrättandet av en ny nationalpark får för den lokala bioekonomin bör statistiken även kunna användas på regional och lokal nivå.

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Förslag: Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Översynen bör göras i samråd med Naturvårdsverket, SLU, Boverket och Sametinget och i dialog med skogens intressenter.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda om planterad granskog som växer på mark, som varit åkermark efter år 1900, kan hanteras på ett enklare sätt. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Skogsstyrelsen bör då beakta möjligheten att sådana skogar kan undantas från krav på bland annat lägsta slutavverkningsålder och kravet på underrättelse för föryngringsavverkning, samt att föreslå hur en sådan förändring ska genomföras.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar kan behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Frågan har utretts flera gånger tidigare. Vissa av de förslag som av olika skäl tidigare förkastats bör tas upp till ny prövning mot bakgrund av ny kunskap, till exempel om vikten att förebygga skogsskador, samt de förslag som läggs i denna och andra pågående eller nyligen avslutade utredningar. Den klimatpolitiska vägvalsutredningen har i sitt betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid*[7] pekat ut flera åtgärder som bedöms gynna klimatarbetet. Den pågående översynen av artskyddsförordningen[8] kan komma att lösa frågor på ett sätt som tidigare satt upp hinder för regelförenklingar. Den översyn av rennäringslagen som aviserats, för att bland annat anpassa lagen till Högsta domstolens dom i Girjasmålet, kan även komma att innebära att rennäringens intressen kan komma att beaktas på ett annat sätt än i dag.[9]

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att se över vissa delar av skogsvårdslagstiftningen. I första hand gäller det lägsta ålder för föryngringsavverkning och ransoneringsreglerna. En översyn behövs också av andra bestämmelser som rör ökad hållbar tillväxt, exem-

[7] SOU 2020:4.
[8] Dir. 2020:58.
[9] www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/utredning-kommer-tillsattas-for-en-oversyn-av-rennaringslagstiftningen/.

pelvis kravet på underrättelse om avverkning som i vissa specifika fall borde kunna tas bort, då ett område uppenbart saknar naturvärden eller värden för renskötseln. Även andra förslag till regelförenklingar som föreslagits i tidigare utredningar kan behöva utredas på nytt och genomföras för att sammantaget gynna en hållbar tillväxt i skogen.

Genom sådana regelförenklingar kan staten bidra till att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen och att denna tillväxt bättre tillvaratas. Regeringen kan lämpligen ta ställning till förslagen i samband med att ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen beslutas.

9.5.1 Reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Det finns flera områden där tidigare utredningar har föreslagit regelförenkling. När det gäller det komplex av regler om lägsta slutavverkningsålder, ransonering och tillämpning av begreppet brukningsenhet finns skäl att i ett samlat förfarande se över lagstiftningen och de föreskrifter som följer av denna. Syftet med översynen ska vara att förenkla samt att leta möjligheter till synergier, hantera målkonflikter och främja en växande bioekonomi.

Lägsta ålder för föryngringsavverkning

Lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) regleras av föreskrifter som meddelats med stöd av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen. Syftet är att reglerna om LÅF ska tjäna som skydd för den yngre växande skogen mot, vad som uttryckts som, exploaterande slutavverkningar.[10] Den historiska bakgrunden till bestämmelsen är en temporär lagstiftning under första världskriget för att skydda landets ungskogar mot det intensiva veduttag som var en följd av den allmänna bränslebristen. Lagen permanentades efter kriget och har därefter bestått i olika former. Problemet med att yngre skog avverkades var bland annat att marknaden efterfrågade klent virke för kolning. Numera får efterfrågan på klent virke anses låg och marknadspriset motiverar knappast avverkning av ungskog i någon större utsträckning. I medeltal slutavverkas skog, sedan lång tid tillbaka, vid cirka 110 års ålder. De sänkningar i LÅF som skett under åren har

[10] Prop. 1992/92:226 s. 60.

endast haft temporära och marginella effekter på när skogsägare väljer att slutaverka.[11] LÅF motiveras numera oftare med hänsyn till andra allmänna intressen än skogens långsiktiga ekonomiska bärkraft, som exempelvis naturvärden och renbete, även om dessa skäl inte kommit till uttryck i lagstiftningsmotiven.

För barrdominerade bestånd varierar lägsta slutavverkningsålder mellan 45 och 100 år beroende på markens produktionsförmåga (ståndortsindex) och geografiska belägenhet.

Enligt dagens föreskrifter är den lägsta åldern för föryngringsavverkning fem eller tio år högre i norra Sverige än i södra delen av landet vid motsvarande ståndortsindex. Det finns belägg för att det saknas grund för att bestånd på samma ståndortsindex har olika LÅF i olika delar av landet.[12] Resultaten i SKA-15 visar på behov av att sänka lägsta ålder för föryngringsavverkning på ett antal decenniers sikt.

Den nuvarande diskussionen kring skogarna i nordvästra Sverige handlar till stora delar om avverkningar i äldre skogar med naturskogsinslag. Samtidigt finns det stora arealer tidigare avverkade och anlagda skogar som närmar sig avverkningsbar ålder. Fram tills dessa blir avverkningsbara kommer det sannolikt, med nuvarande regelverk, vara ett högt avverkningstryck på kvarvarande skogar med naturskogsinslag. En lägre LÅF ger större valmöjligheter för markägaren mellan att avverka yngre anlagda skogar eller äldre skogar med naturskogsinslag.

Rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*[13] har även pekat ut behovet av en översyn av LÅF i föreskrifterna för att kunna hantera skogsskador mer proaktivt.

Samtidigt finns det situationer när nuvarande lägsta slutavverkningsåldrar inte förefaller vara tillräckligt höga för att tillgodose allmänna intressen som rennäring, naturvård och friluftsliv. När dessa skäl görs gällande är det angeläget att det är dessa som motiverar begränsningarna. Vid utarbetande av nya regler bör samråd därför ske med företrädare för de intressen som ska bevakas genom regleringen.

En översyn bör därför göras för att utreda hur regelverket kring lägsta ålder för föryngringsavverkning skulle kunna bli mer ändamålsenligt. Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka allmänna intressen som ska beaktas för bestämmande av LÅF i olika fall.

[11] Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för föryngringsavverkning,* rapport 6/2015.
[12] Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för föryngringsavverkning*, rapport 6/2015.
[13] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 24/2019.

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att föreslå den ändring av 10 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att de intressen som lämpligen bevakas genom reglerna om LÅF får beaktas vid utformandet av föreskrifter. Översynen bör även omfatta 11 § skogsvårdsförordningen.

Ransonering av äldre skog

Den högsta tillåtna arealen för föryngringsavverkning (ransoneringsregler) regleras av förordning och föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § skogsvårdslagen. På brukningsenheter som är större än 50 hektar måste den skog som kan föryngringsavverkas ransoneras. Här får högst hälften av skogsmarken utgöras av kalmark och skog som är yngre än 20 år. För brukningsenheter som är större än 1 000 hektar finns ytterligare begränsningar.

Eftersom det är komplicerat att utöva tillsyn över att ransoneringsreglerna följs skulle en möjlighet vara att införa regler om krav på egenkontroll vilket skulle lägga ett större ansvar på markägarna och deras ombud att ha bättre kontroll på om ransoneringsreglerna följs.

Ransoneringsreglerna har starka kopplingar till LÅF. Stora förändringar i samhället och skogsbruket gör att eventuella ransoneringsregler kan behöva utformas annorlunda. Det är lämpligt att se över det i samband med att man ser över LÅF. Regelförenkling bör vara syftet men samråd bör ske med Sametinget, Boverket och Naturvårdsverket för att tillse att andra allmänna intressen som kan motivera ransoneringsreglernas nuvarande utformning kommer till tals. Översynen bör vidare ske i dialog med andra intressenter i skogen.

Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka intressen som ska beaktas vid tillämpning av ransoneringsreglerna och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att föreslå den ändring av 11 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att lämpliga föreskrifter ska kunna meddelas. Översynen bör även omfatta reglerna i 12–13 §§ skogsvårdsförordningen.

Brukningsenhet

Ransoneringsreglerna har en nära koppling till reglerna om indelning i brukningsenheter. Grundregeln finns i 12 § skogsvårdslagen som anger att som brukningsenhet ska räknas den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare. Med stöd av 14 § skogsvårdsförordningen kan Skogsstyrelsen på begäran av skogsmarkens ägare medge en annan indelning där innehavet i flera kommuner eller län kan utgöra en brukningsenhet. Ett tiotal juridiska personer, bland annat de större bolagen, har medgetts sådant undantag för en tid av fem år.

Handläggningen av dessa beslut är tidskrävande och innehåller även uppföljning av de arealuppgifter om avverkning som lämnats på grund av villkor om arealredovisning i besluten. Det är önskvärt att förenkla reglerna om brukningsenhet. Ett alternativ skulle till exempel kunna vara att koppla begreppet brukningsenhet till ett eller flera län i stället för till kommun.

Skogsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att göra en översyn av 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen i syfte att förenkla regleringen. Förändringar av brukningsenhet kan för vissa skogsägare komma att leda till hårdare ransoneringsregler. Även sådana konsekvenser av att justera begreppet brukningsenhet måste därför utredas.

9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark

Under den senare delen av 1900-talet har stora arealer tidigare jordbruksmarker beskogats mer eller mindre aktivt. Under den stora nedläggningen av jordbruksmark under 1960-talet planterades huvudsakligen gran. I samband med nedläggning av jordbruksmark under 1980-talets slut och framåt gavs olika bidrag för beskogningen av dessa områden med björk och andra lövträd.

Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De innebär också ökade risker för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat.

Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. Skälen för flera av de

regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark. Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser.

Tidigarelagda avverkningar av mindre lämpliga granskogar på tidigare åkermark öppnar även möjligheten för skogsägaren att omsorgsfullt planera för nästa trädgeneration. De vanligaste skälen för att anlägga monokulturer av gran är förutom granens höga produktionsförmåga att skogsvårdsåtgärder, avverkning och avyttring av virket sker lättare än med blandbestånd. Marken kan dock i praktiken lika gärna föryngras med lövskog eller blandskog.

De vanligaste skälen för att anlägga blandskogsbestånd är att dessa ofta uppfattas som vackrare, förmodas ge en större biologisk mångfald, kan ge en jämnare avkastning under längre tid, om ett långsamt växande trädslag blandas med ett snabbväxande, samt att uppnå en skyddseffekt för ett exempelvis frost- eller ljuskänsligt trädslag. Ett annat skäl att anlägga blandbestånd kan vara att förbättra marktillståndet för ett trädslag, till exempel genom att blanda det med kvävefixerande al. Förbättrad riskspridning och kvalitetsdaning är andra argument för blandskog.

Att öppna upp för en avveckling av granskog som planterats på tidigare åkermark och därigenom möjliggöra en ändamålsenlig återbeskogning med blandskog bedöms vara en åtgärd som ger synergier mellan skogsbruk och andra allmänna intressen.

9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

Förslag: Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen. Kampanjen bör genomföras tillsammans med Sveriges Lantbruksuniversitet, Skogforsk och relevanta organisationer med markägarkontakter.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel till rådgivningskampanjen.

Vidare bör regeringen ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket:

- ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt
- utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs. Då en markägare normalt ser till helheten i sin förvaltning bedöms det effektivare om rådgivning kring skogsproduktion och naturvård görs samtidigt vilket dessutom ger ett bättre helhetsresultat. Utredningen bedömer att en av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln är att den planeras och utförs i samband med ordinarie skogsvårdsåtgärder.

Den föreslagna kampanjen kan med fördel innehålla följande huvuddelar:

- Rådgivning för mer aktiv skogsskötsel, mer vitala och produktiva skogar. Målgruppen är skogsägare och beställarkompetens bör integreras i skogsskötseldelarna. Aktiviteterna är främst gruppaktiviteter och olika digitala rådgivningsformer.

- Individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar. Rådgivningen kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna.
- Utbildning för skogsmaskinförare och andra yrkesverksamma om naturvårdande skötsel i både avsättningar och i brukad skog.

Kunskap om tillväxthöjande åtgärd behöver nå ut

Det finns en stor potential när det gäller ökad hållbar tillväxt i skogen genom att använda bättre plantmaterial och genom att utföra de vanliga skogsvårdsåtgärderna – föryngring, röjning och gallring – i rätt tid och med hög ambition. Kampanjens målsättning är att öka aktiviteten hos de privata skogsägarna, och särskilda insatser bör göras för att nå de nu inaktiva ägarna och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men effektiva åtgärder. Kampanjen bör kopplas till det föreslagna målet för ökad hållbar tillväxt och syfta till att på bästa sätt bidra till att nå detta.

Det är viktigt med tillräckliga resurser för att nå många skogsägare som ska stimuleras till förändrade och ökade investeringar i skogen. Den tidigare kampanjen *Grönare skog* som bedrevs under åren 1999–2003 kan användas som referens för omfattning. Den kostade cirka 70 miljoner kronor per år med dåtidens kostnader och nådde sammanlagt ut till cirka 100 000 skogsägare.

Den nya kampanjen bör visa vägen mot ett skogsbruk som bidrar till omställningen till en cirkulär bioekonomi samtidigt som det bevarar den biologiska mångfalden och är anpassat till ett förändrat klimat och ökade skaderisker. Genomförandet bör ske i samverkan med skogsbruket och bör ta fasta på att de aktörer som står bakom *Samverkansprocess skogsproduktion* också har ett ansvar för att sprida rapportens slutsatser.

Rådgivning och stimulans för naturvårdande skötsel bör vara en del av kampanjen

De frivilliga avsättningarna är en viktig och central del i bevarandet av biologisk mångfald. Skötseln i dessa områden är lika viktig som i de formellt avsatta områdena.

Det finns ofta en kunskapsbrist bland skogsägare om vilka åtgärder som behövs för att utveckla naturvärdena i de områden som avsatts frivilligt. Dessa lämnas därför i stor utsträckning för fri utveckling, vilket i vissa områden inte är det mest gynnsamma för biologisk mångfald. Det kan även finnas en utbredd osäkerhet om vilka åtgärder som av naturvårdsskäl bör vidtas i ett område som till exempel är klassat som nyckelbiotop. Det finns därför skäl att lämna uppdrag åt Skogsstyrelsen att i samråd med Naturvårdsverket ta fram riktlinjer och rådgivningsmaterial för naturvårdande skötsel inom frivilligt avsatta områden.

Sveaskog utförde tidigt naturvårdande skötsel i sina frivilliga avsättningar och ekoparker och har därför betydande erfarenheter av planering och genomförande av sådana åtgärder. En av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln i områden avsatta för naturvård bedöms vara att den planeras och utförs i samband med produktionsåtgärder på intilliggande mark. Möjligheten att få en god ekonomi i åtgärden ökar då genom att maskiner redan finns på plats och större volymer av olika sortiment erhålls. Detta arbetssätt har visat sig framgångsrikt för Sveaskog.[14] Sveaskog skulle kunna bidra till utveckling av effektiva metoder och åtgärder för naturvårdande skötsel genom att vidareutveckla skötseln inom bolagets egna frivilliga avsättningar, följa upp skötselns effekter och erbjuda demonstrationsobjekt, information och samverkan med övriga intressenter. Skogsstyrelsen bör därför söka samarbete med Sveaskog, och andra som har erfarenheter av naturvårdande skötsel, i arbetet med att utreda riktlinjer och rådgivningsmaterial om ökad naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningar där sådan skötsel krävs för att bevara och öka naturvärdena.

Utförandet av olika skötselåtgärder är givetvis helt beroende av markägarens vilja att utföra, de ibland kostnadskrävande åtgärderna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Naturvårdsverket, utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena. Det kan till exempel avse ersättningsformer och finansiering för sådan skötsel och restaurering. Inom ramen för uppdraget bör myndigheterna undersöka möjligheten att ansöka om ersättning från Landsbygdsprogrammets miljöersättningar eller andra system för ersättning och finansiering. Ersättningar bör finnas för naturvårdande skötsel som krävs för

[14] Uppgift från Olof Johansson, Sveaskog.

bevarande och utveckling av naturvärdena och för åtgärder som höjer naturvärdena i de frivilliga avsättningar som i dag har något lägre naturvärden.

9.7 Klövviltsförvaltning

Bedömning: Ett hållbart skogsbruk och ökad tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs i stora delar av landet en kraftfull minskning av populationerna i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket hög. För att råda bot på skador orsakade av vilt krävs incitament, information och rådgivning men även en regelöversyn.

Förslag: Regeringen bör ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med skogsnäringen och jägarorganisationerna, ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att förändringarna ska ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor.

Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2023.

För att det ska vara möjligt att realisera den ökade tillväxten som produktionshöjande åtgärder kan ge krävs att skador på skogen hålls på en låg nivå. När det gäller skador på ungskog är betesskador från hjortvilt, det vill säga älg, rådjur, dovhjort och kronhjort, de mest betydande. Enligt Skogsstyrelsen hotas föryngringsmöjligheten för många lövträdslag och potentialen med skogsträdsförädling, återväxt, höga stamantal efter röjning och positiva klimateffekter av för täta hjortviltstammar. Betesskadorna orsakar undermåliga ungskogar

med låga stamantal per hektar. I vissa regioner blir en mycket stor andel av de tallar som växer upp viltbetesskadade vilket innebär att de inte kan användas till timmer. Viltbetesskadorna innebär sammantaget stora kvalitets- och tillväxtförluster.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*[15] gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksammad, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidragit till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlat frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som ”försäkring” mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar

[15] Skogsstyrelsen, rapport 24/2019.

ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetesskador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbetet och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m^3sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor.[16] I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Resultatet blir ofta att markägare väljer att plantera gran eller andra trädslag i stället för tall på magra marker, vilket ger negativa effekter både för skogsproduktion och biologisk mångfald. En bristande ståndortsanpassning med föryngring av gran på marker bättre lämpade för tall ökar även risken för skador av andra skadegörare, som granbarkborre, då det just är på sådana torra marker som riskerna för granbarkborreangrepp är störst.

Allt för stora hjortviltstammar försämrar även, genom den landskapsomdaning de indirekt bidrar till, de långsiktiga jaktmöjligheterna. I de fall viltbetestrycket är så högt att skogsägarna väljer att plantera gran på marker lämpliga för tall, betas de lövträd och tallar som finns än hårdare och en ond cirkel uppstår som på sikt helt för-

[16] Baserat på förädlingsvärdet 1 100 kronor per m^3sk.

ändrar landskapet och därmed även viltets fodertillgång och de framtida jaktmöjligheterna. Detsamma gäller för de fall skogsägaren planterar contortatall för att undvika viltbetesskador.

Även inom skogsbruket ses älg och annat klövvilt som viktiga värden. Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har formulerat målbilder för skog och klövvilt:

- Det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag.
- Minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt (det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för Äbin, vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador).
- Rönn, asp, sälg och ek (RASE) ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

I verkligheten har skadorna även efter att älgförvaltningssystemet infördes legat på en alldeles för hög nivå. Mycket få områden når målet om högst 5 procent årliga skador på tall, eller om minst 7 av 10 stammar oskadade av vilt vid fem meters höjd. För att nå en balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgång i syfte att uppnå målen om skogsskador krävs en kraftfull minskning av hjortviltspopulationerna i närtid.

Fodertillgång och betestryck i ett landskap kan bedömas genom att studera betesskador och vegetationen. Älgbetesinventeringen (Äbin) mäter hur många träd som blivit skadade av älgar och hur svår skadan är. Foderinventeringen (Fodpro) mäter hur mycket mat för hjortdjur som finns i skogen.

Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för minskade skador på skog och ökade fodermängder

Det krävs sannolikt flera åtgärder för att råda bot på dagens betesskadeproblematik. Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat kraft-

tag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna.

Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog, biologisk mångfald och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Det är mycket angeläget att klövviltsproblematiken adresseras skyndsamt och det är därför lämpligt att genomföra en riktad kampanj för att nå ut med budskapet. För att en sådan kampanj ska kunna följas upp behöver tillförlitlig statistik säkras innan, under och efter arbetet.

Regelförändringar kan vara nödvändiga

Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att föryngra med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig föryngring. Detta skulle medföra en ökad andel tall- och lövskog i landskapet vilket dessutom minskar risken för omfattande skador från granbarkborre.

Ett ståndortsanpassat skogsbruk ger mindre skogsskador, en ökad lönsamhet och förbättrade förutsättningar för den biologiska mångfalden som är knuten till tall- och lövskogar. Det finns därför flera skäl till att nå en hjortviltsstam i balans.

Betespåverkan på lövträd och tallar beror på det sammanlagda betestrycket från älg, rådjur, kronhjort och dovhjort och stammarna av dessa arter bör därför bedömas och förvaltas gemensamt. Vildsvin har under de senaste decennierna spridit sig och ökat kraftigt i antal i stora delar av landet. Vildsvin kan genom att skada jordbruksgrödor orsaka betydande ekonomisk skada inom jordbruket och därmed i förlängningen även påverka lönsamheten i de företag som bedriver kombinerat lant- och skogsbruk. Klövviltförvaltningen bör därför ta samlad hänsyn till alla klövviltsstammar och inte bara älg och kron-

hjort. Dagens förvaltningsform med älgförvaltningsområden bör utvidgas till klövviltförvaltningsområden och inkludera alla klövviltarter, inklusive vildsvin, i förvaltningen.

Klövviltsproblematiken har funnits länge och frågan är komplex, med flera oberoende aktörer som alla måste bidra med viktiga åtgärder men som ibland företräder olika intressen. Denna utredning har inte haft möjlighet att utreda hela problemkomplexet med klövviltsskadorna, som berör fler intressenter än endast skogsmarkens ägare.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att utreda eventuella ekonomiska, eller andra, incitament samt regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador. Myndigheterna bör därefter föreslå de regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. Uppdraget bör innefatta, men inte begränsas till, en översyn av viltförvaltningen.

9.8 Skogsskadecenter

Bedömning: Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin.

Förslag: Regeringen bör inrätta ett nationellt skogsskadecenter vid SLU som kan erbjuda praktisk rådgivning om metoder och åtgärder för skadebekämpning samt bedriva forskning.

Regeringen bör även verka för att via Skogsstyrelsen säkra resurser till Centrala Skogsskyddskommittén för hantering av skogsskador.

Det finns många skogsskadegörare i Sverige, både väl kända och troligtvis även ännu okända, som kan påverka skogen. Det handlar om svampar och insekter, men även skador genom torka, brand, stormar och översvämning.

Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare och Skogsstyrelsens anslag föreslås öka med 30 miljoner kronor för insatser för att övervaka, förebygga och bekämpa skogsskador.[17]

[17] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 23, s. 52–55.

Skogsstyrelsens Centrala skogsskyddskommittén är ett rådgivande organ som har en central roll i arbetet mot skadegörare. Centrala skogsskyddskommitténs bedömningar och förslag till åtgärder utgör underlag för Skogsstyrelsens och skogssektorns beslut i skogsskadefrågor. Centrala skogsskyddskommitténs verksamhet omfattar skador på skog och på markens långsiktiga produktionsförmåga.

Genom att säkra resurser och en utökad årlig budget för övervakning, kunskapssammanställningar, inventering och uppföljning kan Skogsstyrelsen och Centrala skogsskyddskommittén spela en aktiv roll inom förebyggande åtgärder inom skogsbruket och bekämpning av för skogsbruket betydelsefulla skador vilket kan vara en god investering för en växande bioekonomi.

9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald

Bedömning: För att kunna ta ställning till vilka åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen som är nödvändiga och omfattningen av dessa behövs kunskap. Vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvården i skogen. En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

Förslag: Regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. Rådet bör även kunna konsulteras för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är kostnadseffektiva för bevarande av biologisk mångfald, exempelvis i frågor som rör inventeringar, naturvårdande skötsel och miljöhänsyn.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen bör tillsättas senast den 1 januari 2022.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

Regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med SLU Riksskogstaxeringen utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 31 december 2021.

Regeringen bör slutligen ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2023.

Sverige har en lång tradition av att följa upp tillståndet för landets skogar och håller en statistik av mycket god kvalitet ur ett internationellt perspektiv. När det kommer till att avgöra vad som krävs för att uppnå de internationella åtagandena om biologisk mångfald saknas dock viss kunskap både för att utvärdera effekterna av Sveriges avsättningar för naturvård, miljöhänsynen och det återstående behovet av ytterligare skydd av skog.

Art-och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av naturtyper, livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaterna, se kapitel 8.7.1. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper, livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. För att uppnå detta syfte finns i huvudsak två verktyg som medlemsstaterna ska använda, inrättande av Natura 2000-områden samt med ett skydd av dessa områden och ett artskydd.

Vad gäller Natura 2000-områden innebär kravet i direktivet att ett sammanhängande nätverk av särskilda bevarandeområden ska inrättas. Detta nätverk, ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda naturtyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde. För att bilda nätverket ska medlemsstaterna utföra en uttömmande inventering över områden med dessa naturtyper och livsmiljöer för arter.

Även om direktivets syfte är att en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer ska bibehållas eller återställas finns inget angivet i direktivet om när ett sådant förhållande ska uppnås. Med tanke på att ett av syftena är att gynnsam bevarandestatus ska återställas i vissa livsmiljöer bör direktivet tillåta medlemsstaterna att anta långsiktiga målsättningar.

I fråga om internationella åtaganden har utredningen i huvudsak fokuserat på den nationella plan som ska tas fram inom ramen för CBD. Inom ramen för den ska Sverige ta fram nationella mål som ska bidra till att de så kallade Aichimålen nås på global nivå. Även om Aichimålen således inte är bindande på nationell nivå har målen kommit till uttryck i de svenska miljökvalitetsmålen och etappmålen. Hur vissa målsättningar i Aichimålen ska tolkas i en svensk kontext har därför av utredningen uppfattats som relevant.

Regeringen har i preciseringarna till miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar angett att naturtyper och naturligt förekommande arter har gynnsam bevarandestatus. Det är alltså en uttrycklig målsättning att detta ska uppnås. Av den uppföljning utredningen redogjort för i kapitel 8.9 framgår att gynnsam bevarandestatus inte nås för de skogliga naturtyperna och de skogslevande arterna. För vissa skogliga naturtyper återstår ett omfattande behov av att ytterligare bevara och restaurera sådana skogstyper som omfattas av direktivet, tabell 8.5 i kapitel 8.9.2.

Direktivet ställer även krav på förvaltning och skötsel av redan utpekade områden samt vid behov att utse ytterligare områden att ingå i nätverket av Natura 2000-områden. För att detta arbete ska vara förenligt med direktivets krav och ske på ett så effektivt sätt som möjligt behövs kunskap om bland annat var dessa naturtyper finns, deras representativitet och hur de, i förekommande fall, på ändamålsenligt sätt kan restaureras (återställas) och skötas.

9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande.

En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

När det gäller biologisk mångfald finns det metoder och verktyg för att mäta och insamla kunskap och på så sätt bilda sig en informerad uppfattning. Att bejaka den samlade naturvetenskapliga forskningen, och i vilka frågor det råder konsensus och större osäkerheter, bedöms vara ett viktigt steg för att så effektivt som möjligt nå fram till en framgångsrik politik. På samma sätt finns det genom vetenskapliga metoder en möjlighet att ifrågasätta gamla sanningar och hitta nya vägar framåt i frågor där politiska skiljelinjer annars kan vara svåra att överbrygga.

Regeringen har tillsatt Klimatpolitiska rådet som är ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att bistå regeringen. Enligt sin instruktion ska rådet bland annat utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet har även i uppgift att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen. Rådet ska också belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen på kort och lång sikt kan nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för kostnadseffektivitet samt granska och bedöma kvaliteten på de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Rådet ska även bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Vid Naturvårdsverket finns ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som sammanträder två gånger per år och består av inbjudna forskare och representanter för myndigheter. Rådet bidrar främst till arbetet i den internationella IPBES-plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och till konventionens vetenskapliga organ.

I ett land som Sverige som till största del består av skogsmark kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra till en mycket viktig del av naturvårdsarbetet i stort. Frågan om biologisk

mångfald är tillsammans med klimatfrågan en av vår tids största samhällsutmaningar. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan på samma sätt som Klimatpolitiska rådet bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov. Ett sådant oberoende expertorgan kan avpolitisera nulägesbeskrivningen och låta politiken i stället fokusera på vilka förändringar och prioriteringar som är angelägna att genomföra.

Då skogen utgör en så stor del av Sveriges yta och har en så stor betydelse för den biologiska mångfalden i Sverige bedömer utredningen att ett vetenskapligt råd avgränsat till just biologisk mångfald i skogen är påkallat för att få tillräckligt djup i rådets kunskaper i den frågan. Rådets slutsatser kan därefter utgöra ett viktigt underlag för en politik som bejakar kunskap.

Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi. Ledamöterna bör få den ersättning som krävs för att arbetet i rådet ska kunna prioriteras.

9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp

Art- och habitatdirektivet innebär som redogjorts för bland annat ett krav på att inrätta områdesskydd för vissa naturtyper. Som utredningen redogjort för är det utredningens bedömning att kriterierna för de naturtyper som omfattas av direktivet överensstämmer med kriterierna för hur skogsbiologiska värdekärnor definieras.

CBD anger att bevarande av biologisk mångfald ska ske bland annat genom skydd av naturliga miljöer. Vidare anger konventionen genom dess Aichimål 11 att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör skyddas. Utredningen har bedömt att naturliga miljöer i fråga om skog och områden av särskild betydelse för biologisk mångfald i en svensk kontext bör kunna utgöras av skogsbiologiska värdekärnor.

Utredningen är därför av uppfattningen att det finns ett behov både att identifiera och att på lång sikt bevara de skogsbiologiska värdekärnorna för att kunna identifiera och bevara de naturtyper som om-

fattas av art- och habitatdirektivet. I etappmålet för skydd av områden kan detta i dag till viss del anses uttryckt genom målsättningen att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas.

Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

Det finns redan i dag en betydande kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Någon fullständig inventering har däremot inte gjorts och bristerna i kunskapen är därför också stora. Utredningen har i kapitel 14.3 föreslagit att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att göra en grundinventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Som framgår av kapitel 9.11.9 nedan är det upp till regeringen att besluta om omfattningen av sådana inventeringar. Underlaget från grundinventeringen kan användas som kunskap om var i landskapet sådana förhållanden är belägna. Utredningen bedömer dock att det kommer ta tid innan en sådan grundinventering är utförd över hela landet. I väntan på att ett sådant inventeringsunderlag finns tillgängligt bedömer utredningen att de platsbundna underlag som i dagsläget finns tillsammans med det icke platsbundna underlag om skogar med höga naturvärden som Riksskogstaxeringen tillhandahåller är tillräckligt för ett första ställningstagande i fråga om hur Sverige uppfyller sina åtaganden. För att säkerställa effektiv naturvård krävs alltså både konnektivitet i landskap och hög kvalitet i bevarandet vilket kräver kunskap som inte bara bygger på sådan aggregerad data som fås genom Riksskogstaxeringen utan även på platsbunden information. Naturvårdsavsättningar utan konnektivitet och hög kvalitet är inte optimala för ett långsiktigt artbevarande. Det innebär att om inte dessa faktorer beaktas så kommer onödigt stora arealer av skog avsatt för naturvård att krävas för att uppnå Sveriges åtaganden och mål om biologisk mångfald.

9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet

Representativitet

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs ett bevarande av alla naturtyper inom ett land. I enlighet med CBD:s definition av biologisk mångfald avser bevarande av biologisk mångfald även ett bevarande av mångfald av ekosystem. Det är således viktigt med bevarande av både arter och mångfalden av ekosystem. För att uppnå dessa delar krävs bland annat att bevarande av områden sker med ekologiskt representativa system.

Genom vårt medlemskap i EU har vi även förbundit oss att nå gynnsam bevarandestatus för de skogstyper som pekas ut i EU:s art- och habitatdirektiv genom att skydda ett urval av vissa naturtyper.

Dagens svenska etappmål om skydd av områden anger att de områden som bevaras ska vara ekologiskt representativa. Det finns dock en kunskapsbrist när det kommer till att avgöra hur representativa dagens naturvårdsavsättningar är.

Som nämnts ovan har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjort en analys av olika skogstypers förekomst i formellt skyddade områden och de sex största skogsägarnas frivilliga avsättningar i jämförelse med dessa skogstypers förekomst i landet. Övriga enskilda skogsägares bidrag har på grund av brist på tillgängliga data inte analyserats. Myndigheterna har inte tolkat vad representativitet skulle innebära enligt Aichimål 11 eller andra internationella åtaganden utan avser endast andelar av olika svenska skogstyper som är avsatta för naturvård i olika regioner i Sverige.

Analyserna i myndigheternas underlag bygger på olika skogstypers förekomst i dagens landskap, utan hänsyn till historiska omvandlingar till övriga ägoslag eller annan historisk påverkan på skogsekosystemens grundläggande egenskaper. I ljuset av dessa begränsningar menar myndigheterna att det finns ett tydligt behov av mer djupgående analyser av representativiteten av områden avsatta för naturvård. Myndigheterna menar också att en förutsättning för ett sådant arbete är att det tas fram en tydlig uttolkning från politisk nivå av vad begreppet representativitet innebär för Sverige inom ramen för CBD och övriga internationella överenskommelser. Detta gäller bland annat de geografiska tillämpningsnivåerna, den ekologiska upp-

lösningen och valet av en lämplig referens för analysen av olika skogsmiljöers förekomst i landskapet.

Underlagsrapporten ger inte en fullständig bild av representativiteten i de områden som i dag är avsatta för naturvård utan skulle behöva analyseras ytterligare. I en fortsatt analys bör även vägas in förlusten av ursprungliga svenska skogstyper. Detta är särskilt tydligt för ädellövskogen, där den ursprungliga ädellövskogen i hög utsträckning omvandlats till jordbruksmark eller barrskog. För att kunna utgöra ett effektivt underlag för framtida prioritering bör en sådan analys även inkludera representativiteten av avsatta områden på europeisk nivå och svenska områdens betydelse för denna samt koppla till uppfyllandet av art- och habitatdirektiven.

Konnektivitet – väl förbundna områden

Vid utformningen av nationella mål utifrån de målsättningar som anges i Aichimål 11 har utredningen bedömt att formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark (under vissa förutsättningar) bör kunna beaktas. För att dessa områden ska innebära ett effektivt bevarande av naturtyper, livsmiljöer och arter krävs att de ingår i väl förbundna system. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor[18] i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet. Ovanför den fjällnära gränsen utgjordes 54 procent av skogsmarken av värdekärnor med funktionell konnektivitet för tre utvalda fågelarter medan endast 3–8 procent av skogsmarken nedanför den fjällnära gränsen bestod av värdekärnor med funktionell konnektivitet, det vill säga ingick i så väl förbundna system, att fågelarterna kunde sprida sig mellan dessa.[19] Det behövs mer analys av hur områden avsatta för naturvård är förbundna i dag. Ett sådant uppdrag bör därför ges till Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU. Myndigheterna bör anlita etablerade forskare för hjälp med ett sådant uppdrag och konsultera det vetenskapliga råd för biologisk mångfald som föreslås i kapitel 9.9. Uppdraget bör utföras

[18] Studien använder begreppet High Conservation Value Forests vilket enligt utredningens bedömning av studiens metodik i allt väsentligt överensstämmer med begreppet skogsbiologiska värdekärna såsom det används i utredningen.
[19] Angelstam P., m.fl., *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*, Landscape and Urban Planning 202, 2020.

i samråd med länsstyrelserna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

Vid sidan av formellt skyddade områden är det viktigt att andra så kallade *effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* dokumenteras på ett transparent sätt för att möjliggöra en relevant utvärdering av effektivitet, funktionalitet och relevans inom ramen för CBD och dess Aichimål 11. Det har även betydelse för hur Sverige bedömer att vi uppnår gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Lägesbunden information om områden avsatta för naturvård har, som nämnts ovan, stor betydelse för möjligheten att nå konnektivitet i landskapet.

Frivilliga avsättningar

De frivilliga avsättningarna är en central del av den svenska politiken om bevarande av biologisk mångfald i skogen. Det är därför rimligt att betrakta frivilliga avsättningar som ett bevarande enligt Aichimål 11 i en svensk kontext. En förutsättning för detta är dock att de har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster, är långsiktiga och dokumenterade, se vidare utredningens analys i kapitel 8.4.8. Om avsättningarna inte är kända för myndigheterna är det inte möjligt att göra en analys av deras betydelse för biologisk mångfald, representativiteten, liksom konnektiviteten, av avsatta områden. Det går inte heller att avgöra i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system.

Skogsstyrelsen har år 2020 i samarbete med Naturvårdsverket och på regeringens uppdrag tagit fram ett system för att redovisa frivilliga avsättningar och göra det möjligt att följa upp dem med avseende på deras geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.[20]

[20] Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet, Redovisning av regeringsuppdrag*, rapport 9/2020.

Myndigheterna ger i rapporten förslag på ett frivilligt system där samtliga markägare ska erbjudas en möjlighet till digital inrapportering av frivilliga avsättningar och dess geografiska läge. För storskogsbruket ges förslag på ett system för uppföljning som innebär bättre transparens och statistik om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité. För småskogsbruket är förslaget att som i dag samla in årlig statistik om areal frivilliga avsättningar men avvakta med hur ett system för mätning av varaktighet och naturvårdskvalité ska utformas tills systemet för storskogsbruket har utvärderats.

Om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité görs tillgängliga för andra aktörer i landskapet finns det enligt utredningens bedömning möjlighet att nå förbättrad konnektivitet i landskapet genom att olika aktörer gör informerade val av vilka naturvårdsavsättningar och andra åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

Det skulle då även finnas förutsättningar att bedöma den totala effekten av områden avsatta för naturvård i Sverige och återrapportera korrekt. Då skulle det även finnas en möjlighet att utvärdera i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system och vilket behov av ytterligare avsättningar för naturvård som finns.

Improduktiv skogsmark

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. I den utsträckning improduktiv skogsmark har höga naturvärden och är belägna på ett sådant sätt att de kan anses ingå i väl förbundna system bör de kunna utgöra ett bevarande i det avseende CBD:s Aichimål 11 anger. Improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör även kunna ligga till grund för bedömning av om gynnsam bevarandestatus uppnås för viss naturtyp. Det kräver att förutsättningarna i området överensstämmer med de kriterier som gäller för den aktuella naturtypen.

Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget

vilket gör det svårt att bedöma den improduktiva skogens betydelse för biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet. Den bristfälliga kunskapen ger inte heller förutsättningar för ett ställningstagande om hur improduktiv skog ska anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald. Därför föreslår utredningen att SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen ska undersöka betydelsen av den improduktiva skogsmarken för bevarande av den biologiska mångfalden med avseende på vilken biologisk mångfald den improduktiva skogsmarken hyser, hur stor andel som i dagsläget har höga naturvärden, hur stor potentialen är för att utveckla naturvärdena på den improduktiva skogsmarken och den improduktiva skogsmarkens betydelse för konnektiviteten i landskapet och för möjligheterna att minska avsättningar av produktiv skogsmark.

9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt

Syftet med art- och habitatdirektivet är att de naturtyper som omfattas av direktivet ska bibehållas i eller återställas till en gynnsam bevarandestatus. För att uppnå det bör en rimlig utgångspunkt vara att en hållbar förvaltning av landskap utförs där de angivna naturtyperna finns. CBD genom dess Aichimål 7 anger att områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk förvaltas på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.

Som utredningen redogjort för har Sverige en skogs- och miljöpolitik med en modell som syftar till att förvalta skogslandskapet på ett hållbart sätt och som kortfattat innebär att områden med höga naturvärden skyddas genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. På den resterande, relativt stora, delen ska ett hållbart skogsbruk bedrivas med god hänsyn till natur- och kulturmiljövärden, samt i förekommande fall med särskild hänsyn till rennäringen och andra allmänna intressen.

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar och dess långsiktiga nytta för biologisk mångfald.

Varje år inventerar Skogsstyrelsen ett urval av de anmälningar om föryngringsavverkning som kommer in till myndigheten med avseende på lämnad miljöhänsyn vid avverkningen och under föryngringsfasen. Inventeringen avser hur stor andel av avverkningsarealen som lämnas av hänsynsskäl, hur mycket levande och döda träd som lämnas vid avverkningen, förekomst av hänsynskrävande biotoper, skyddszoner, impediment, kulturmiljöer, upplevelsevärden, hur transporter över vattendrag skett samt i vilken utsträckning dessa miljövärden har påverkats vid avverkningen. Uppföljningen görs normalt 2 år efter utförd åtgärd.

Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald.[21] Om en uppföljning skulle visa att en stor andel av miljöhänsynen är av hög kvalitet och med lång varaktighet kommer behovet av formellt skydd och frivilliga avsättningar att vara lägre än om det visar sig att en mindre del av miljöhänsynen når sin fulla potential för den biologiska mångfalden, till exempel om träd kvarlämnade som miljöhänsyn upparbetas när de blåser omkull i stället för att lämnas som lågor.

För att få en ökad kunskap om långsiktigheten och kvalitén i den hänsyn som lämnats enligt 30 § skogsvårdslagen finns därför skäl att göra en uppföljande inventering även i ett senare skede. Skogsstyrelsen har under 2020 initierat ett projekt för att utreda behovet av förändringar i hänsynsuppföljningen där frågan om varaktighet är en komponent. Ett inledande försök med att digitalisera hänsyn från tidigare hänsynsuppföljningar och analysera den med fjärranalys planeras. Uppdraget bör därför kunna utgå från ett redan påbörjat arbete.

9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010.[22] En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den för-

[21] Se Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.
[22] Angelstam, P., Andersson, L., *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?*, SOU 1997:98, bilaga 4.

djupade utvärderingen av Levande skogar 2007.[23] Dessa bristanalyser var grundade på den tidens naturvetenskapliga kunskap och var de första i sitt slag i Sverige och betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen bedömer att det nu är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan om kunskapsinhämtning.

Bristanalysen bör göras utifrån bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap, utan att väga in andra samhällsmål eller politiska aspekter. Bristanalysen ska därefter utgöra ett av flera underlag för att politiken ska kunna göra kloka avvägningar mot andra intressen och ta upplysta beslut om mål och åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet, på kort och på lång sikt. Utredningens uppfattning är att det är angeläget att skilja på den naturvetenskapliga bedömningen och de politiska prioriteringarna och att politiska mål ska anpassas efter verkligheten i stället för tvärtom.

En ny och uppdaterad bristanalys är nödvändig för att utröna kvarvarande behov av avsättningar av skog för naturvård. Bristanalysen behöver även utökas för att också bedöma de brister och behov som finns av naturvårdande skötsel av områden avsatta för naturvård. Utgångspunkten för analysen av behov av naturvårdande skötsel bör vara att alla områden avsatta för naturvård ska skötas för att fullt ut bevara och utveckla sina värden för den biologiska mångfalden.

Bristanalysen bör beakta:

– Den biologiska mångfaldens alla delar; artmångfald, genetisk mångfald och ekosystemmångfald.
– Den faktiska miljöhänsynens långsiktiga betydelse för den biologiska mångfalden och behovet av avsättningar för naturvård.
– Landskapets konnektivitet och representativitet och dess betydelse för behov av avsättningar för naturvård.
– De avsatta områdenas innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

[23] Angelstam P., m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald*, Skogsstyrelsens rapport 4/2010.

– Den improduktiva skogsmarkens innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.
– Betydelsen av trädklädda marker som inte är skogsmark, för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

Utredningen har övervägt möjligheten att även inkludera behovet av *förbättrad* miljöhänsyn i bristanalysen. Utredningen bedömer dock att den frågan är svår att behandla, av rent vetenskapliga metodskäl, i samma bristanalys då förbättrad miljöhänsyn innebär minskade behov av avsättningar och vice versa. Det är däremot viktigt att ha en korrekt bild av hur den faktiska miljöhänsynen i dag bidrar till bevarandet av biologisk mångfald när bristanalysen genomförs. Om den faktiska miljöhänsynen förändras i framtiden får bristanalysens resultat om behov av avsättningar justeras i motsvarande grad.

Utredningen bedömer att för att bristanalysen ska kunna utgöra en god grund för politiska beslut bör den göras utifrån minst två alternativa målsättningar och utmynna i minst två alternativa behov:

– Alternativ 1: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden. Den befintliga genetiska mångfalden och ekosystemmångfalden ska fullt ut bevaras.
– Alternativ 2: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet; inte inom hela sina naturliga utbredningsområden. Detta ska uppnås genom att bevara och utveckla tillräcklig mängd av gynnsamma livsmiljöer med god konnektivitet i vissa landskap så att arterna kan bevaras i livskraftiga populationer i dessa. Den genetiska mångfalden ska bevaras fullt ut i dessa delar av landet och den ekosystemmångfald där Sverige bedöms ha en stor betydelse för dess bevarande i Västeuropa ska bevaras.[24]

Alternativ 2 skulle även kunna ses som en kortsiktig målsättning och alternativ 1 som en långsiktig. Utredningen bedömer att en bristanalys utifrån flera alternativ kan öppna upp för en politisk diskussion och bidra till väl avvägda och vetenskapligt grundade beslut som inte

[24] Se kapitel 9.11.6 och kapitel 16 för utredningens analys och förslag i denna del.

nödvändigtvis innebär att någon av de ovan beskrivna alternativa målsättningarna beslutas utan i stället en tredje.

Det är viktigt att hålla isär den naturvetenskapliga frågan om vad som krävs för att uppnå och säkerställa biologisk mångfald i skogen och vad Sveriges internationella åtaganden och nationella mål inom naturvårdsområdet innebär. Bristanalysen ska inte behandla frågan om i vilken utsträckning Sverige uppfyller sina internationella åtaganden eller nationella mål utan göra en strikt naturvetenskaplig analys av den biologiska mångfaldens behov enligt ovanstående.

Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utföra en förnyad bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör ske i samråd med det föreslagna vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda eventuella brister och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. I en sådan konsekvensanalys bör även beskrivas de samhällsekonomiska och skogsbiologiska effekterna av att ingen ytterligare skogsmark avsätts för naturvård.

9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Bedömning: Uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna.

Förslag: Regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen.

Regeringens beslut bör även innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Beslutet bör beakta den naturvetenskapliga bristanalys som föreslås och tydliggöra hur den biologiska mångfalden prioriteras i förhållande till de faktiska behoven.

Beslutet kan lämpligen fattas inom det nuvarande miljömålssystemet, genom preciseringar och etappmål.

Utredningen har redogjort för Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och hur myndigheterna rapporterar uppfyllandet av dessa åtaganden. Genom att helt uppfylla de ambitiösa mål som följer av naturvårdsdirektiven och CBD skulle målen om livskraftiga stammar och gynnsam bevarandestatus för alla arter och livsmiljöer i Sverige förmodligen nås – men till mycket höga kostnader.

Direkta kostnader på många miljarder kronor krävs för att undanta tillräckliga arealer produktiv skog från virkesproduktion och i stället avsätta dessa för naturvård – enligt den nuvarande rapporteringen rör det sig om cirka 3 miljoner hektar.[25] Kostnaden för den arbets-

[25] Sveriges artikel 17-rapportering redovisar att cirka 2,5 miljoner hektar skog måste restaureras till ett naturskogsliknande tillstånd för gynnsam bevarandestatus. I dessa skogar av naturtypsklass kan knappast något skogsbruk annat än för vissa skötselåtgärder vidtas. Därutöver tillkommer de skogar som i dagsläget uppnår naturtypsklass, men som inte är avsatta för naturvård. Det finns minst 0,5 miljoner hektar skogliga värdekärnor utanför formellt skydd och kända frivilliga avsättningar idag. En del av arealen skogsmark som redan undantagits från skogsbruk uppfyller emellertid i dag inte kriterierna för naturtypsklassning, men kan förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas skogsbruk kan vara mindre, men i vilken omfattning behöver analyseras vidare.

insats som krävs för att restaurera skogen i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av skulle dessutom vara mycket höga. Enbart de direkta kostnaderna skulle på kort sikt medföra att andra viktiga samhällsmål skulle få ge vika. Utöver de direkta kostnaderna tillkommer avsevärda indirekta samhällsekonomiska kostnader i form av bland annat minskade intäkter från skogsbruket och ökat behov av import av råvara för skogsindustrin. Det virkesbortfall som uppfyllande av dessa åtaganden skulle innebära, står dessutom i direkt strid med ambitionen om en fossilsubstitution som bygger på råvara från den svenska skogen. Däremot utgör omfattande naturvårdsavsättningar på kort sikt en kolsänka, vilket kan utgöra en del i strategin för att uppnå Sveriges mål om klimatneutralitet.

9.10.1 Politiken måste våga prioritera

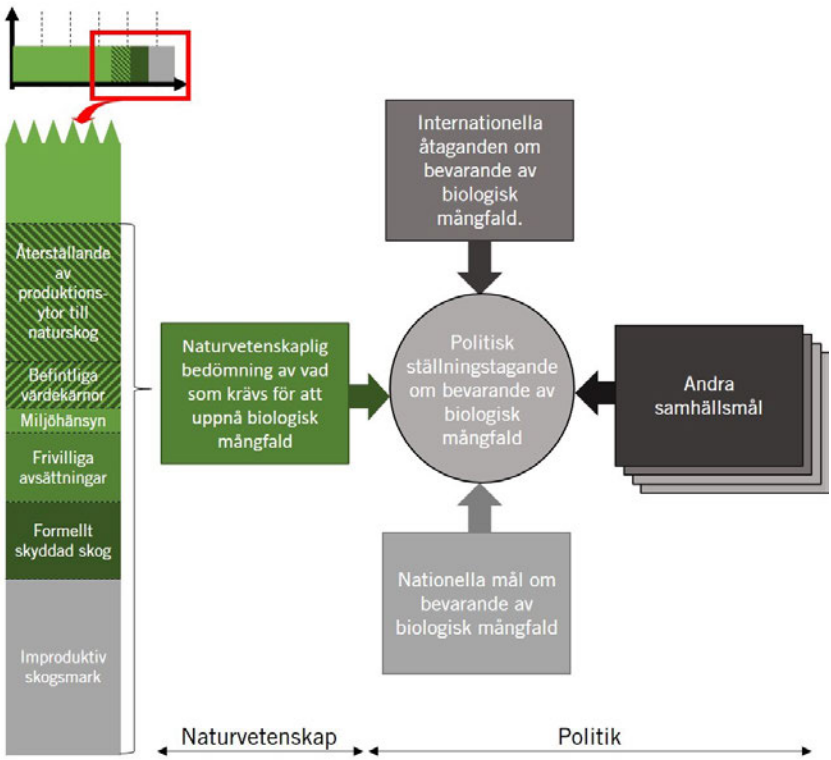
CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och som det sedan är upp till varje medlemsstat att införliva och verkställa. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i Sverige är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till en konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare politiskt ställningstagande från Sverige genom till exempel etappmål i förhållande till de åtaganden som Sverige har antagit inom EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningens slutsats är att regeringen bör ange hur Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald ska tolkas och hur de ska uppnås.

Sveriges nationella mål om bevarande av biologisk mångfald kommer till uttryck genom miljömålssystemet. Flera av de svenska miljökvalitetsmålen innebär ett stort samhälleligt åtagande och utgör en mer ambitiös politik än vad som följer av de internationella åtagandena på området. Det är lovvärt att ha en hög ambition i dessa viktiga frågor, men samtidigt innebär dessa ambitioner inget om de inte omsätts till realpolitik. Det är därför angeläget att miljömålssystemet upplevs som motiverande med mål som är möjliga att uppnå. Genom mer konkreta mål går det även att avgöra hur de olika målen i systemet förhåller sig till varandra och tillse att de inte är motstridiga.

Figur 9.8 Ett politiskt ställningstagande om bevarande av biologisk mångfald i skogen



Figuren illustrerar att det är möjligt att göra en naturvetenskaplig bedömning av vad som krävs för att bevara biologisk mångfald i skogen men att politiken ska avgöra vad som krävs enligt nationella mål och internationella åtaganden. Det är även upp till politiken att prioritera den biologiska mångfaldens behov mot andra samhällsmål.

Då stora delar av skogsmarken i Sverige är privatägd är det särskilt viktigt att arbetet med att bevara den biologiska mångfalden i skogen genom formellt skydd styrs av – och får ett tydligt mandat från – det demokratiska beslutsfattandet. På så vis kan de rättsstatliga kraven på legitimitet, proportionalitet och förutsebarhet vid rådighetsinskränkningar beaktas redan vid det politiska beslutet.

Detta kommer att bidra till en ökad rättssäkerhet för enskilda som annars riskerar att vara beroende av myndigheternas tolkning av vaga och synbart motstridiga mål. Att regeringen, som nu, hänvisar myndigheterna till att genomföra mycket ambitiösa mål och i stället styra naturvårdsarbetet genom myndigheternas anslagsram, skapar en situation där målen förväntas uppnås med ständigt otillräckliga medel och förhoppningar om ytterligare frivilliga avsättningar från skogsägarna. En otydlighet i hur sektorsansvaret ska tolkas bidrar till denna oklarhet i politisk styrning. Med hänsyn till att naturvårdsarbetet i stor utsträckning sker på privatägd mark skapas där oundvikligen en gråzon mellan myndigheternas mål och resurser. I denna gråzon riskerar äganderätten att urholkas.

Ett tydligt politiskt ställningstagande, både i mål och medel, för myndigheternas arbete med biologisk mångfald kan skapa en förutsebarhet för både enskilda och staten. En sådan politik kan bli föremål för demokratiskt ansvarsutkrävande och en öppen granskning på ett annat sätt än i dag.

Inom de tydliga ramar inom vilka naturvårdsarbetet i skogen ska bedrivas kommer även finnas utrymme för en reell dialogprocess, där fokus kan ligga på att hitta lösningar och inte på att diskutera huruvida målen är uppfyllda eller inte. Genom att regeringen tar ställning till bland annat frågan om hur stora arealer som måste bevaras och hur bevarandet ska prioriteras för att Sverige ska nå sina internationella åtaganden kan myndigheternas arbete i stället fokusera på genomförandet av politiken.

Utredningens uppfattning är att regeringens ställningstagande bör utmynna i att fokus för arbetet med biologisk mångfald ska ligga på de skogar som i dag hyser befintliga höga naturvärden men som ännu inte är avsatta för naturvård. Det är främst i dessa skogar, där skogsbruket i dag ifrågasätts från olika håll, som markägarens rådighet inskränks, men där det i dagsläget saknas ett tydligt ansvar för bevarande och ersättning.

All skogsmark som i dag är avsatt för naturvård bör vidare förvaltas så att befintliga naturvärden bibehålls och nya utvecklas genom att områdena antingen lämnas för fri utveckling eller genom sådan naturvårdande skötsel som behövs för att bevara eller utveckla de specifika naturvärdena. Genom ett fokus på kvalitet kommer alla ytor avsatta för naturvård att kunna bidra på bästa sätt för att främja den biologiska mångfalden.

Det finns skogar i Sverige som är speciella för vårt land och som har mycket stor betydelse för biologisk mångfald. Det är angeläget att de skogar bevaras där ett bevarande i Sverige har stor betydelse för deras status i EU. Det är även viktigt att skogstyper som i dagsläget är underrepresenterade i naturvårdsavsättningarna får ett skydd som kan säkerställa att de arter som är knutna till dessa naturmiljöer har en chans att överleva i Sverige.

Genom att uppnå konnektivitet i landskapet, där arter kan förflytta sig mellan olika livsmiljöer, främjas ett genetiskt utbyte mellan populationer och spridning och överlevnad av hotade arter möjliggörs. På så sätt skapas nödvändiga förutsättningar för att bevara biologisk mångfald.

Det ställningstagande regeringen gör i frågan om vilka arealer och vilka skogstyper som ska avsättas för naturvård bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat avseende en växande cirkulär bioekonomi i stort och särskilt i förhållande till möjligheten till uttag av skoglig råvara. Vid varje omfördelning från virkesproduktionsmark till mark undantagen skogsbruk kommer skogens potential att bidra till en grön omställning att begränsas.

Något förenklat visar beräkningar att varje ytterligare hektar som undantas skogsbruk i genomsnitt innebär ett minskat avverkningsutrymme på cirka fem skogskubikmeter årligen. Ett beslut om att 100 000 hektar produktiv skogsmark, med genomsnittlig produktionsförmåga, ska undantas skogsbruk innebär därmed cirka en halv miljon skogskubikmeter i sänkt avverkningspotential på kort sikt. Varje ytterligare hänsyn till andra intressen än skogsproduktion inom skogsbruket medför även en risk för minskad kapacitet inom virkesproduktionsmarken.[26] Politiken bör därför utformas med dessa konsekvenser i åtanke och inte med den felaktiga förhoppningen om att skogen räcker till allt.

[26] Se vidare om denna beräkning i kapitel 7.10.

Sveriges långsiktiga mål om bevarande av biologisk mångfald måste, som framgår ovan, vara mycket ambitiösa för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås i sin helhet. Sverige har samtidigt en mycket ambitiös politik för att bidra till att uppnå Parisavtalets mål om att begränsa klimatförändringen. Regeringens klimatpolitiska arbete styrs numera av klimatlagen[27] som trädde i kraft den 1 januari 2018. Det kan finnas skäl att utreda om även frågan om biologisk mångfald bör hanteras av riksdagen i liknande ordning, eller inom ramen för samma lagstiftning, för att inte riskera att målen står i strid med varandra. Denna utredning har dock inte i uppdrag att föreslå en sådan ändring.

Det går inte att bortse från risken att en prioritering mellan olika samhällsmål kan innebära att nuvarande ambition inte är möjlig att nå annat än på mycket lång sikt. För att inte riskera nationellt utdöende av arter är det därför rimligt att i vissa fall ha en hög ambition om livskraftiga populationer inom delar av det naturliga utbredningsområdet i Sverige. Att livskraftiga populationer inte är möjliga att nå inom hela det naturliga utbredningsområdet kan för vissa arter vara en oundviklig konsekvens av att flera sinsemellan oförenliga anspråk görs gällande i skogen.

9.10.2 Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas?

Utredningen har redovisat hur stora arealer i Sverige som är avsatta för naturvård genom aktiva beslut om att målet med skogen ska vara naturvård. Likaså har utredningen redovisat arealer av lämnad miljöhänsyn och förekomsten av improduktiv skogsmark där skogsbruk inte får bedrivas.

Utredningen kan dock konstatera att viktig kunskap saknas för att behovet av eventuella ytterligare naturvårdsavsättningar ska kunna beräknas. Utredningen bedömer att kunskapen om representativiteten i befintliga naturvårdavsättningar innehåller brister och behöver öka. Likaså behöver kunskapen om i vilken grad befintliga naturvårdsavsättningar bidrar till väl förbundna system av olika skogstyper, liksom hur lämnad miljöhänsyn och det övriga landskapet bidrar till konnektiviteten i landskapet öka. Behovet av ytterligare avsättningar för naturvård beror till stor del på den ekologiska funktionaliteten i

[27] SFS 2017:720, prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

landskapet. Den är beroende av vilka naturvårdskvaliteter avsättningarna har vilket i sin tur beror på hur höga naturvärden som finns i dessa skogar, men även på om och hur den naturvårdande skötseln genomförs. Behovet beror även på hur avsättningarna är belägna i landskapet och hur varaktiga de är. Även kvaliteten och varaktigheten av den miljöhänsyn som lämnas i skogsbruket är avgörande för behovet av naturvårdsavsättningar.

Utredningen har lämnat förslag om att myndigheterna i samråd med ett vetenskapligt råd ska utvärdera tillståndet för biologisk mångfald i skogen och sammanställa behoven i en bristanalys. Denna bristanalys kommer då att utgöra de faktiska naturvetenskaplig behoven för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

När det strikt vetenskapliga behovet av naturvårdsavsättningar är analyserat utifrån bästa möjliga kunskap och enligt de mest vedertagna vetenskapliga metoderna ska en avvägning av detta behov göras mot övriga samhällsmål. Politiken bör därefter, mot bakgrund av de internationella åtaganden Sverige gjort och de nationella målsättningarna om bevarande av biologisk mångfald, besluta om och vilka ytterligare arealer som ska avsättas för naturvård på kort, och lång sikt. Beslutet innebär därmed en tydlig politisk prioritering av frågans betydelse. När beslutet baseras på vedertagen forskning och evidensbaserad kunskap skapas en transparens i målsättningarna, vilket bedöms som helt avgörande för att nå framgång i arbetet – som enligt den svenska modellen ska ske gemensamt av stat och skogsnäring.

9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras

Som framgått av redogörelsen i kapitel 8.9 krävs för uppfyllande av art- och habitatdirektivet att en viss areal skogsmark ska uppfylla särskilda kriterier för att naturtypen ska ha gynnsam bevarandestatus. Detta kan uppnås på två sätt; genom restaureringsåtgärder för att återställa skogar som inte uppfyller dessa kriterier i dag och genom att förhindra förlusten av naturvärden på skogsmark som i dag har gynnsam bevarandestatus.

Den senare metoden är betydligt mer kostnadseffektiv. En given utgångspunkt för uppfyllande av Sveriges EU-rättsliga åtagande om biologisk mångfald är då att i första hand koncentrera statliga medel

och skogsbrukets frivilliga åtaganden till att bevara dessa befintliga värden.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att skogsbrukets frivilliga certifieringssystem motverkar att skog med befintligt höga värden avverkas och säljs. Marknaden efterfrågar i dagsläget endast virke som inte kommer från skog med höga naturvärden. Att avverkning trots allt sker i dessa skogar pekar på vikten av att staten fortsatt, tillsammans med övriga sektorn, tar ansvar för bevarande. Alternativet är att i ett senare skede, till betydligt högre kostnader och med osäkert biologiskt utfall, försöka återställa gynnsamma habitat. Så länge det återstår en möjlighet att bevara befintliga värden av en viss skogstyp är det i allmänhet inte kostnadseffektivt att staten prioriterar åtgärder för att restaurera skogsmark av denna skogstyp där skogsbruk i nuläget bedrivs.

Ekosystemmångfald i stora intakta landskap är globalt sett mycket ovanligt. I sådana intakta landskap, som alltså i sin helhet består av skogsbiologiska värdekärnor, är tillståndet för den biologiska mångfalden på alla tre nivåer, genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald intakt. Att bevara dessa intakta landskap är av skäl som beskrivits tidigare prioriterat. Utredningen bedömer att det, när valmöjligheten finns, är mer effektivt att bevara intakta landskap i jämförelse med att restaurera och arbeta med grön infrastruktur i fragmenterade landskap.

Effektiva prioriteringar av naturvårdsåtgärder och avsättningar för naturvård för att nå miljömål och internationella åtaganden innebär att målen kan nås med lägre arealanspråk, och därmed att större areal kan användas för skogsproduktion, än om naturvårdsåtgärderna är mindre effektiva.

9.10.4 De naturtyper som har högst värde bör prioriteras

Det finns många olika anspråk på den svenska skogen. Det är därför angeläget att den skog som ska avsättas för naturvård ska vara den som på bästa sätt bidrar till biologisk mångfald, utan att onödigt stora arealer tas i anspråk.

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden ska vara uppfyllt år 2020. Det innebär att nya mål behöver tas fram. Utformningen av nuvarande etappmål avseende

skydd av landområden har i stor utsträckning präglats av de vagt formulerade Aichimålen, och särskilt Aichi-mål 11. Utredningen bedömer att politiken bör kunna utformas på ett sätt som anger åtgärder som på ett mer effektivt sätt kan uppnå målen om biologisk mångfald som de kommer till uttryck i CBD och naturvårdsdirektiven.

Av fjärde och elfte satserna i art- och habitatdirektivets preamblar utgör de naturtyper och arter som avses däri en del av gemenskapens naturliga arv, och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, varför det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet. Sveriges bidrag till den gynnsamma bevarandestatusen på biogeografisk nivå bör prioriteras då det rimligen bör vara det överordnade målet på EU-nivå. Därför bör Sverige på kort sikt prioritera åtgärder där Sveriges påverkan på bevarandet av den totala biologiska mångfalden inom EU är som störst.

Utredningen har i kapitel 8.4 redogjort för tolkningen av Aichimålen. Enligt utrednings analys bör Sverige, för att på bästa sätt uppfylla Aichimål 11, bevara sådana skogar som ger det största bidraget till ett representativt bevarande i ett internationellt perspektiv. Att bevara de områden som har mest unik biologisk mångfald och som endast i begränsad omfattning kan skyddas i andra länder bedöms därför utgöra det mest prioriterade bidraget till målet att uppfylla Sveriges internationella åtaganden i stort.

I detta sammanhang bör utgångspunkten inte endast vara artbevarande utan även biologisk mångfald på ekosystemnivå.

9.10.5 Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet

Vid sidan av skydd av områden där Sverige har ett internationellt ansvar för bevarande av speciella naturvärden bör bevarande av skog utgå från ett landskapsperspektiv. Genom att det formella skyddet, och i möjligaste mån de frivilliga avsättningarna, koncentreras till underrepresenterade skogsmiljöer och till områden som tillsammans med en god miljöhänsyn i skogsbruket kan bidra till hög konnektivitet i landskap uppnås effektiva avsättningar för naturvård.

För bevarande av biologisk mångfald är det viktigt att det finns en mångfald av skogstyper i ett landskap för att arter som är specialiserade på olika skogstyper ska kunna överleva långsiktigt i det land-

skapet. Detta gäller särskilt arter som är knutna till sådana strukturer och funktioner som inte skapas i tillräcklig mängd i den brukade skogen och som främst förekommer i skogsbiologiska värdekärnor. Om så många arter som möjligt ska kunna fortleva i ett landskap är det därför viktigt att det finns ett representativt urval av värdekärnor av olika skogstyper avsatta för naturvård. Av denna anledning bör skogstyper som är underrepresenterade i avsättningarna identifieras och prioriteras för naturvård.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. För detta krävs åtgärder utanför de specifika utpekade Natura 2000-områdena. EU har bland annat lyft behovet av en grön infrastruktur i arbetet med prioriterade åtgärdsplaner för Natura 2000.[28]

En politik om bevarande av biologisk mångfald i skogen bör ange att samverkan i landskapet är en viktig beståndsdel. I ett ställningstagande om biologisk mångfald är det därför viktigt att arbetet med grön infrastruktur anges som ett angeläget utvecklingsområde som omhändertar frågor om konnektivitet i landskapet på ett tydligt sätt. Den mest effektiva naturvårdsavsättningen är den som på bäst sätt kan bidra till ett landskap som har god ekologisk konnektivitet för de arter som lever i landskapet.

9.10.6 Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion

De enskilda avsatta områdenas nytta för den biologiska mångfalden beror på deras kvalitet som livsmiljö för arter. Områden avsatta för naturvård bör därför ha sådana kvaliteter i struktur och funktion att de motsvarar den biologiska mångfaldens behov.

En stor del av Sveriges formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar finns i nordväst. De naturskogsartade skogarna där behöver i allmänhet ingen skötsel utan bör lämnas för fri utveckling. Detsamma gäller för många naturskogsartade skogar i resten av landet. I mellersta

[28] Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, NV-05341-18.

och södra Sverige finns dock betydande arealer som behöver skötas eller restaureras för att bibehålla och utveckla naturvärden. Skötselbehovet kan i hävdpräglade miljöer bestå av bete, i mer naturskogsartade skogar kan naturvårdsbränning behövas medan restaureringsbehovet kan innebära att hydrologin återställs genom att diken läggs igen.

Behovet av naturvårdande skötsel och restaurering understryks i Sveriges internationella åtaganden. Aichimål 11 anger att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska vara bevarade genom att vara effektivt och rättvist förvaltade. Inom art- och habitatdirektivet anges att en naturtyps bevarandestatus anses gynnsam bland annat när de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska bibehållas finns kvar under överskådlig framtid och bevarandestatus hos dess typiska arter är gynnsam.

Utredningens bedömning är att om naturvårdande skötsel utförs på ett relevant sätt och i tillräcklig omfattning så att kvaliteten för den biologiska mångfalden på de avsatta områdena höjs, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om skötsel inte utförs och avsatta områden förlorar en del av sina naturvärden för biologisk mångfald eller inte utvecklas till sin fulla potential, ökar behovet av avsatta områden areellt.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Bedömning: Arbetet med formellt skydd av skog utgår från riksdagens miljömål, EU-rättsliga förpliktelser samt internationella åtaganden. Utredningen har i det föregående förordat att regeringen genom beslut bör ta ställning till vad som krävs av Sverige i dessa avseenden.

Regeringen bör ansvara för att arbetet med bevarandet av biologisk mångfald i skogen sker på ett sammanhållet, konsekvent och effektivt sätt. Skydd av skog bör i huvudsak ske på frivillig grund. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilken natur och vilka sociala värden som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. Naturvårdande skötsel bör vara prioriterat och miljöhänsyn och anpassad skogsskötsel bör vara viktiga inslag.

Förslag: Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen utformningen av ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

I direktiven för uppdraget bör regeringen ange inom vilka ramar handlingsprogrammet ska bedrivas och under vilken tid. Det bör även anges att samråd ska ske med skogsbruket för att säkerställa att sektorsansvaret för miljön samordnas med de statliga insatserna på ett effektivt sätt.

Regeringen bör därefter, med utgångspunkt i den bedömning av vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald, fastställa ett tidsbegränsat nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör fungera som styrdokument för myndigheter och underlag för budgetarbetet samt beskriva statens förväntningar på skogsbruket och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som bygger på frivillighet där markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. I handlingsprogrammet bör särskilt anges de skogstyper som uppfyller vissa kriterier och sär-

skilda naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, genom att dessa utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen. Handlingsprogrammet bör inte innehålla större arealer formellt skydd än vad som kan anses möjligt att genomföra inom myndigheternas beräknade anslag under programperioden.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård.

Handlingsprogrammet bör även innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel, åtgärder för miljöhänsyn och för en grön infrastruktur. I handlingsprogrammet bör även omfattning av och inriktning för naturvärdesinventeringar anges.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera möjligheterna, och ta fram en modell, för hur de statliga insatserna för naturvård kan prioriteras till vissa landskapsavsnitt för att där skapa förutsättningar för att uppnå gynnsam bevarandestatus för en eller flera prioriterade skogstyper, samtidigt som övriga landskap prioriteras ned. Modellen bör tas fram i dialog med skogens intressenter och utan att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet. Konsekvenserna av att genomföra modellen i hela eller delar av landet ska analyseras. Denna modell kan sedan anges som en metod för prioritering av formellt i skydd i programmet.

Utredningen har bedömt att uttolkningen av Sveriges nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald lämpligen bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och tydliga mål. Ett sådant ställningstagande bör innehålla ett beslut om hur stora arealer och vilka skogstyper som ska prioriteras för naturvård för att bidra till uppfyllande av Sveriges åtaganden om bevarande av biologisk mångfald på lång och kort sikt. För att politiska målsättningar inte ska

stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs ett handlingsprogram för genomförandet.

Den huvudsakliga inriktningen av formellt skydd av skog har sedan år 2005 framgått av den nationella strategin för formellt skydd av skog som efter regeringsuppdrag tagits fram och beslutats gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Myndigheternas inriktning är enligt strategin, att utifrån tillgängliga biologiska kunskaper och kunskaper om var värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna och de tätortsnära skogsbiologiska värdekärnorna[29]. En övergripande strävan i den nuvarande strategin är att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och att skogar med höga naturvärden skyddas från avverkning. Av strategin framgår även att inriktningen i de prioriteringar som görs inom det formella skyddet bör ge goda förutsättningar för att övriga värdekärnor kan bevaras genom frivilliga avsättningar.

Kostnaden för att formellt skydda endast den delmängd av värdekärnor som utgörs av registrerade nyckelbiotoper beräknas uppgå till cirka 16 miljarder kronor. Till detta kommer kostnaden för att bevara ännu okända nyckelbiotoper med uppskattningsvis cirka 40 miljarder kronor. En okänd, men sannolikt stor, andel av dessa finns troligen redan inom de frivilliga avsättningarna men det krävs ändå betydande anslag till formellt skydd om alla värdekärnor ska bevaras. Under nuvarande ekonomiska förutsättningar kommer de existerande värdekärnorna, enligt ovan, inte kunna beredas formellt skydd under överskådlig tid och utredningen bedömer det som osäkert om skogsbruket är villig att bära kostnaden för att avsätta dessa ytterligare arealer frivilligt.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitiken. De naturvårdande myndigheterna

[29] Den fullständiga definitionen i strategin lyder ”Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.” Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad 2017, s. 66.

tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimateffekten.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges i form av:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram. För att säkerställa detta bör regeringen söka en bred riksdagsmajoritet för programmets ramar.

9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser

Skydd av skog bör i hög grad kunna utgå från det förtroende mellan staten och skogsbruket som den svenska skogspolitiken bygger på. Utifrån de politiska mål, angående bland annat hur stor areal och vilka naturtyper som ska avsättas för naturvård, på kort respektive lång sikt, kan ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald

i skogen ange vilka skogstyper, och vilka kvaliteter, som ska prioriteras för formellt skydd i närtid, vilka skötselbehov som finns, hur miljöhänsynen bör utvecklas och hur konnektivitet i landskapet ska uppnås.

Handlingsprogrammets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas.

På så sätt kommer åtgärderna vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Ett enskilt program kan dock inte förväntas möjliggöra att de långsiktiga målen uppnås inom handlingsprogrammets tidsram. För både allmänheten, myndigheter och skogssektorn är det dock angeläget att synliggöra att de insatser som görs leder framåt mot måluppfyllande.

Handlingsprogrammet bör föreslås av experter

Utformningen av handlingsprogrammet bör ske med bejakande av kunskap och hålla för en vetenskaplig granskning. Handlingsprogrammets åtgärder bör därför föreslås av de oberoende expertmyndigheterna Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelserna.

Vidare bör det vetenskapliga råd för biologisk mångfald i skogen, som föreslagits ovan, stödja expertmyndigheterna och regeringen i bedömning om vilka skogstyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är prioriterade. Rådet bör även ha i uppdrag att genomföra en oberoende utvärdering av hur handlingsprogrammet bidrar till att uppnå de politiska målen om biologisk mångfald.

I programmet bör den samlade naturvården i skogen ingå. Det innebär att en betydande del av arbetet förväntas genomföras av skogsbruket inom ramen för sektorsansvaret för miljö. Det är därför angeläget att skogens aktörer bidrar till att ange hur detta ansvar ska tas och på vilket sätt det ska bidra till att uppfylla målen med programmet. Särskilt i arbetet med konnektivitet i landskap spelar de frivilliga avsättningarna och den miljöhänsyn som lämnas stor roll. Expertmyndigheterna bör därför samverka med skogens aktörer för

att säkerställa att stat och sektor strävar åt samma håll i naturvårdsarbetet.

Den dialog och den samverkan som ska ske mellan expertmyndigheterna och skogens aktörer bör kanaliseras till det nationella skogsprogrammet. I sammanhanget bör nämnas att den dialog som ska ske i detta avseende kommer att ske inom de ramar som angetts av regeringen.

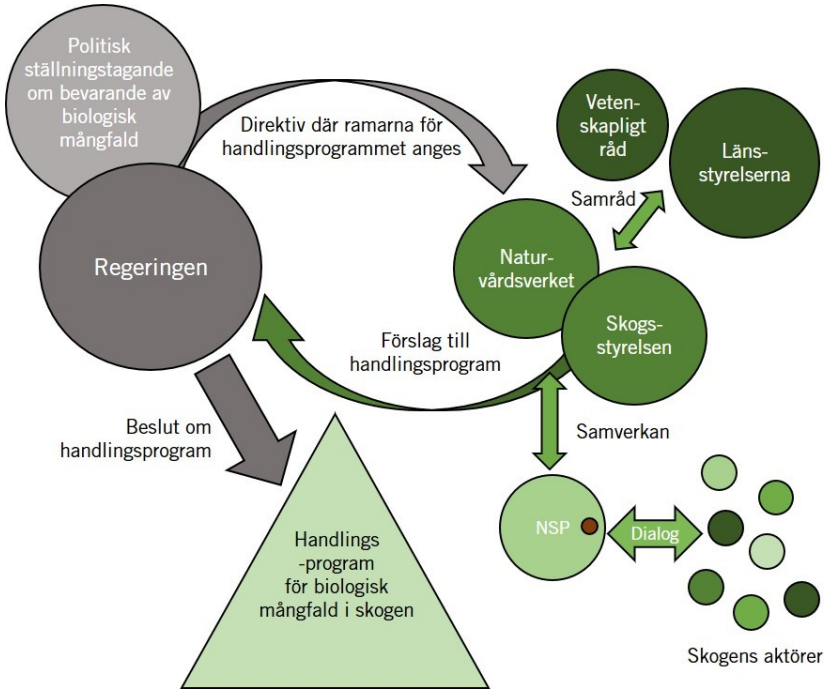
Handlingsprogrammet bör fastställas av regeringen

Regeringen bör ge i uppdrag åt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, i samråd med länsstyrelserna och det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, att utifrån bland annat den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål samt tillgängliga anslagsmedel föreslå innehållet i ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör därefter remitteras och fastställas av regeringen.

Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla behoven kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Vikten av att frågan om att bevara den biologiska mångfalden tas på allvar kan på så sätt komma i politiskt uttryck genom konkreta åtgärder i stället för genom vaga målbilder.

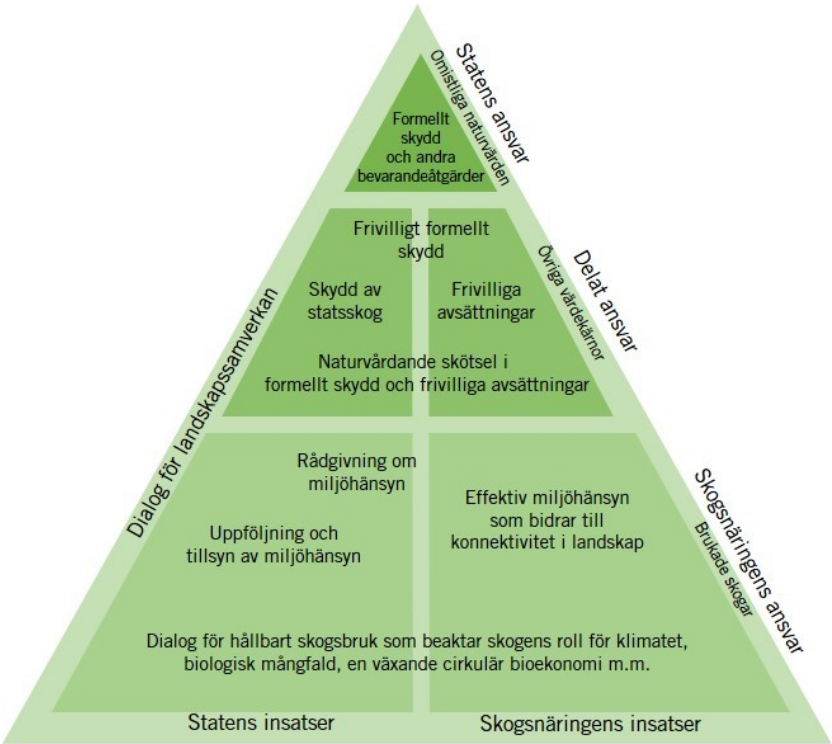
Handlingsprogrammet bör vara begränsat i tid och åtgärderna bör vara uppföljningsbara för att möjliggöra en utvärdering.

Figur 9.9 Ett politiskt beslutat handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen



Figur 9.10 Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

I handlingsprogrammet tydliggörs de samlade naturvårdsinsatserna samt hur statens och sektorns ansvar fördelar sig för att uppnå de politiska målen



I pyramidens topp återfinns de skogar med unika och omistliga värden som utredningen föreslår ska utpekas som särskilt angelägna allmänna intresse, där staten ska ta ett ansvar för bevarande, antingen genom formellt skydd eller genom att tillförsäkra att dessa skogars naturvärden inte skadas, genom andra åtgärder.

I pyramidens mitt återfinns övriga skogsbiologiska värdekärnor där markägarinitiativ och frivillighet bör utgöra grunden för naturvårdsavsättningar, både genom frivilligt formellt skydd och genom frivilliga avsättningar. Vidare bör både staten och skogsnäringen vidta åtgärder för att förbättra nya och existerande avsättningars kvalitet genom naturvårdande skötsel.

I botten av pyramiden anges de insatser som handlingsprogrammet bör innehålla för att förstärka naturvårdsavsättningarnas effektivitet genom miljöhänsyn i det brukade landskapet, för att uppnå konnektivitet i landskap. Skogsnäringen har ett stort ansvar för genomförandet och staten ett ansvar för rådgivning, uppföljning och tillsyn.

9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog

Egendomsskyddet i regeringsformen anger som en grundläggande förutsättning, för att staten genom tvång ska begränsa ägande- och brukanderätten, att inskränkningen syftar till att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Det är därmed inte tillräckligt att det rör sig om ett allmänt intresse, utan förutsättningen är att det är ett så *angeläget* allmänt intresse att den enskildes rätt bör ge vika vid en intresseavvägning.

Bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse kommer alltid i grund och botten återspegla samhälleliga värderingar. Dessa värderingar bör i första hand komma till uttryck i en demokratisk och rättssäker process och inte genom myndighetsutövning. Det finns därför skäl för att det är regeringen som ger tydliga direktiv för det operativa arbetet med skydd av skog och där ange förutsättningarna för när statens möjlighet att inskränka äganderätten föreligger.

Utredningen anser att det finns anledning att differentiera myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Denna differentiering bör grundas på ett tydligt mandat från regeringen som anger när de allmänna intressena är så angelägna att samtycke inte ska vara en förutsättning för att inskränka brukanderätten och när de allmänna intressena är tillräckliga för att statens medel ska gå till ett långsiktigt bevarande av naturmiljön, men endast med markägarens samtycke.

Det finns goda möjligheter att i handlingsprogrammet ange att endast vissa skogar, av särskilt angeläget allmänt intresse ska kunna skyddas utan samtycke från markägaren. Innebörden av detta är att anslagen för formellt skydd av skog endast i undantagsfall får användas till beslut där inte markägaren samtyckt. I kapitel 10.2 utvecklar utredningen sina förslag om ett huvudsakligt arbetssätt som bygger på markägarinitiativ och frivillighet.

9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd

Utredningens uppfattning är att frivillighet och markägarinitiativ ska vara grunden för arbetet med formellt skydd av skog. Det finns dock gränser för hur mycket ansvar som kan läggas på enskilda markägare när det kommer till att bevara de allra mest unika och värdefulla skogarna i Sverige.

I kontakt med markägare har det framkommit att det ofta inte är frågan om att staten i sista hand har möjlighet att bilda områdesskydd med tvång som upplevs som ett äganderättsligt problem. Flera av de markägare som utredningen har haft kontakt med beskriver i stället att det är otydligheten i att stora arealer pekas ut som skyddsvärda utan att markägaren har möjlighet till ersättning, som är bekymmersamt.

Samtidigt har myndigheterna utifrån de högt ställda målen med naturvårdsarbetet svårt att motivera att inte all den skog som identifieras som skyddsvärd ska skyddas eller på annat sätt verka för att den inte avverkas.

Enligt utredningens förslag som beskrivs i kapitel 10.2 ska det grundläggande skyddsarbetet ske på frivillig väg och utgå från markägarinitiativ. Genom detta arbetssätt kommer naturvärdena inte att innebära en ”risk” för att en enskild fastighet beläggs med brukanderestriktioner genom att ett områdesskydd beslutas i samband med att en åtgärd ska vidtas.

Det finns emellertid skogar som bär så höga naturvärden att de utgör ett så angeläget allmänt intresse att de alltid bör skyddas, oavsett om markägaren har andra mål med sitt ägande än naturvård. För dessa skogar bör avvägningen mellan de allmänna intressena av bevarande och det enskilda äganderättsintresset vägledas av en politiskt beslutad prioritering som framgår av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Handlingsprogrammet bör ange vilka skogstyper och naturvärden som kan skyddas med tvång

Som utredningen i andra sammanhang poängterat är förutsättningarna för att samverkan mellan myndigheter och skogssektorn ska fungera, att tydliga ramar ställs upp av politiken. När det kommer till skogar

som Sverige, ur ett internationellt perspektiv, har särskilt ansvar att bevara och som aldrig kommer kunna återskapas om de en gång avverkas finns det skäl att lyfta ansvaret från markägaren. Om skyldigheten att bevarandet av en viss skog kan anses följa av ett internationellt åtagande har även Sverige som stat ett ansvar att se till att åtagandet uppfylls och samma synsätt bör då kunna anläggas.

I Finland kompletteras det grundläggande arbetet med skydd av skog, som förutsätter markägarens samtycke, genom en möjlighet att på central politisk nivå fatta beslut om *naturvårdsplaner* som möjliggör områdesskydd oavsett markägarens inställning. Sverige har höga ambitioner i sitt naturvårdsarbete och dessutom finns en god kunskap om naturvärdena i landskapet. Det finns därmed förutsättningar att tydliggöra den politiska avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen på en relativt detaljerad nivå. I likhet med det finska arbetssättet bör därför regeringen i handlingsprogrammet kunna ange vilka typer av omistliga skogar som ska skyddas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Skogar som på ekosystemnivå bär unika värden är ett sådant exempel. För dessa områden bör staten ha ansvar för deras bevarande. Om naturvärdet i dessa skogar är för högt för att ansvaret för bevarandet ska ligga på en enskild markägare bör detta komma till tydligt uttryck och staten agera för att området bevaras, oavsett om en markägare i det enskilda fallet samtycker eller inte.

Regeringen bör därför i handlingsprogrammet tydligt peka ut de skogstyper, och med vilka kvaliteter, som utgör särskilt angelägna allmänna intressen för att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden för bevarande av biologisk mångfald. Även andra allmänna intressen, som kulturhistoriska eller sociala värden kan vara så angelägna att markägarens samtycke inte kan krävas för ett långsiktigt bevarande. Bindande internationella åtaganden finns emellertid inte i samma utsträckning för andra allmänna intressen. Det bör vägas in när regeringen tar ställning till i vilken utsträckning markägarens samtycke krävs.

Att myndigheternas anslag ska vara tillräckliga för att realisera formellt skydd under mandatperioden bör vara en given utgångspunkt för den regering som pekar ut skogar som utgör sådana särskilt angelägna allmänna intressen att grundprincipen om frivillighet ska stå tillbaka. I annat fall riskerar markägare att uppleva att deras äganderätt urholkas, vilket kan motverka den samverkan som eftersträvas.

Att regeringen tagit ställning i frågan innebär givetvis inte att möjligheten till rättslig överprövning av beslut i de enskilda fallet inskränks. Grundlagen gäller alltjämt och ger skydd mot oproportionerliga intrång i äganderätten. Om regeringen anser att alla, eller de flesta, skogsbiologiska värdekärnor utgör särskilt angelägna allmänna intressen, eller om sådana intressen endast utgörs av de allra mest omistliga områdena för biologisk mångfald kommer därmed kunna variera mellan mandatperioder. En bred politisk förankring är därför att föredra då ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska beslutas för att få stabila spelregler över mandatperioderna.

Utredningens bedömning av skogar i Sverige som är av särskilt angeläget allmänt intresse att bevara

Under utredningsarbetet har Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald analyserats. Utredningens slutsatser är att de internationella åtagandena har en ambitiös ansats och att de ställer höga krav på parterna för att till fullo uppnås. Sveriges bedöms bidra på bäst sätt till biologisk mångfald i Västeuropa och globalt genom att i första hand prioritera skogar med höga naturvärden av de naturtyper som är speciella för vårt land och där Sveriges betydelse för deras bevarande därför är stort. Dessa skogar måste i första hand anses vara av särskilt angeläget allmänt intresse där Sverige som stat har ett ansvar för bevarandet, som inte kan läggas på den enskilde markägaren.

För att få ett representativt skydd av Sveriges skogar har utredningen också bedömt att det är värdefullt att få kunskap om förekomsten av sådana skogstyper som är underrepresenterade i det formella skyddet av skog. Även sådana skogar skulle kunna bedömas vara av ett särskilt angeläget allmänt intresse. Även skogar som har mycket höga naturvärden på beståndsnivå eller mycket stor betydelse för hotade arter skulle kunna utgöra angelägna allmänna intressen.

För att kunna lämna förslag på möjligheten att införa ett områdesskyddsarbete som huvudsakligen bygger på markägarinitiativ och frivillighet bedömer utredningen att det är viktigt att känna till hur stor förekomsten, utanför formellt skyddade områden, är av skogar som skulle kunna utgöra ett särskilt angeläget allmänt intresse.

Utredningen har därför sökt hjälp från Naturvårdsverket som i samråd med Skogsstyrelsen bidragit med översiktlig kunskap om

detta.[30] Utredningen har även rådfrågat en akademisk referensgrupp vid identifieringen av sådana skogstyper där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa.

I den nationella strategin för formellt skydd av skog anges tolv skogstyper som prioriterade för skydd. Dessa överlappar i stor utsträckning med de skogstyper som här anges vara av särskild betydelse för Västeuropa eller nationellt underrepresenterade i skyddet. Samtliga skogstyper som beskrivs bedöms också i sin helhet överlappa med naturtyper i art- och habitatdirektivet.[31]

Skogstyper där Sverige bedöms ha en särskild betydelse för deras bevarande i Västeuropa

Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära regionen

Det har länge varit ett känt faktum att de svenska fjällen hyser naturskogsartade skogar med naturvärden som är i det närmast helt unika i ett västeuropeiskt perspektiv. I utredningens uppdrag ingår att särskilt bedöma behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar i denna region tillsammans med en översyn av den tillståndsplikt som nu råder där. För utredningens bedömningar och förslag i dessa delar se kapitel 16.

Stora naturskogar, inklusive större skogs- och myrmosaiker, med höga naturvärden (utanför de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till fjällnära skog)[32]

Större naturskogar är mycket ovanliga utanför den alpina regionen i både Sverige och Europa. Dessa större naturskogar kan på relativt lång sikt bevara den biologiska mångfalden i skogen utanför det fjällnära området och fungera som funktionella kärnområden och bidra till funktionaliteten och konnektiviteten i det övriga landskapet.

[30] Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21. Naturvårdsverket framhåller att det inom tidsramen inte varit möjligt att genomföra uppdraget på ett sådant sätt att slutsatserna som dras kan anses vara helt säkra.
[31] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version 2017, s. 41.
[32] En längre beskrivning finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 16.

För att de ska sägas vara av västeuropeisk betydelse bör de ha så höga beståndskvaliteter och vara så stora att de i sig själva har, och på lång sikt kan upprätthålla, en relativt intakt ekologisk funktionalitet. I normalfallet bör det betyda att de ska ha ett stort innehåll av gamla träd (>200 år) och rikligt med död ved och vara minst cirka 100 hektar.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 20 000–30 000 hektar.

Ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker främst i sydöstra Sverige[33]

Tack vare de stora nationella inventeringar av avverkningsdugliga ekar som skedde under 1700- och 1800-talet i Sverige vet vi att dagens eklandskap och ekrika skogar bara utgör en mycket liten andel av den mängd ekar som fanns för två hundra år sedan. Efter att det förbud mot att avverka ek på bondejorden som Gustaf Vasa införde 1558, togs bort 1830, avverkades hundratusentals gamla ekar i södra Sverige. Sammanhängande ekområden finns i dag nästan uteslutande på mark som på 1800-talet var frälsejord och inte omfattades av förbudet att avverka ek. Stora ansamlingar av riktigt gamla ekar finns i dag främst kvar i sydöstra Sverige. Där finns ännu mindre landskapsavsnitt med många hundra urgamla jätteekar per landskap där den absoluta majoriteten av de hotade arter som lever på och i riktigt gamla ekar finns.

Eken är viktig värdväxt för 900 andra arter, varav 180 är hotade. Ytterligare 900 arter nyttjar eken under sin levnad. Riktigt gamla ekar med en ålder på 2–300 år eller mer har livsutrymmen som saknas på yngre träd. Dominerande artgrupper är svampar, skalbaggar, fjärilar och lavar. De allra mest hotade arterna är knutna till gamla ekar, såväl levande som döda. Kända arter, som blåkråka och mellanspett, och några mindre kända arter, främst vedlevande skalbaggar, har redan dött ut i Sverige. Många andra arter är redan lokalt och regionalt utdöda utanför sydöstra Sverige.

Av jordens vegetationszoner är de tempererade och mediterrana zonerna med lövträd de som har den lägsta andelen värdefull natur kvar. Av den mellaneuropeiska nemorala skogen återstår endast cirka

[33] En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 5.

0,2 procent av den ursprungliga arealen i någorlunda naturligt tillstånd. Motsvarande siffra för den boreonemorala skogen är 2 procent. Europas gamla ekskogar försvann tidigt i samband med uppodling och annan exploatering. I de flesta europeiska länder är dessa ansamlingar av gamla ekar extremt ovanliga eller finns inte kvar. Merparten av Europas kvarvarande områden med större ansamlingar av månghundraåriga ekar finns i dag i Sverige, Storbritannien, Spanien, Rumänien, västra Ryssland samt på ett fåtal andra platser i Östeuropa. I Storbritannien finns en stor mängd väldigt gamla ekar men faunan och floran är utarmad till följd av ett mycket långvarigt brukande, kraftig fragmentering och en lång tid av svåra luftföroreningar.

I Sverige finns de värdefulla eklandskapen och ekskogarna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Västra Götalands, Kalmar, Blekinge och Skåne län. Dessa eklandskap och ekskogar har Sverige ett globalt ansvar för. Det finns äldre ekskogar vid Sveriges sydvästra kust med en fin lav- och mossflora som främst trivs i oceaniska förhållanden, men dessa ekskogar utgör en mycket liten andel och har betydligt färre arter än de stora arealer skog som finns i till exempel västra Norge, Skottland, Wales, Irland, Frankrike, Spanien och Portugal.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 25 000–35 000 hektar.

Ädellövskogar och andra ädellövmarker, utom bok- eller ekdominerad skog[34]

Ädellövskogar med inslag av hassel och ek som funnits kontinuerligt på samma plats i flera tusen år och som är varma skogar, är exceptionellt artrika. Denna ovanliga skogstyp finns i Sverige på Öland och Gotland samt i Västra Götalands län öster om Vänern, främst på Kinnekulle.

På centrala Öland finns sannolikt Sveriges artrikaste landområde och det innehåller exempelvis 25 procent av Sveriges rödlistade arter. Området benämns ibland Mittlandsskogen. Hela området är 14 500 hektar varav skogsmark upptar 10 000 hektar. För många hotade arter är Mittlandsskogen det enda område där de fortfarande lever i stora livskraftiga populationer i norra Europa. Området som är mosaikartat, på både landskaps- och beståndsnivå, är format av bete

[34] En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 9.

och ett långvarigt, småskaligt, brukande sedan åtminstone fem tusen år. På Gotland finns stora naturvärden knutna till de gamla inägomarkernas ädellövskog och ängena.

Dessa varma kontinuitetsskogar med ek och hassel på kalkrik grund är unika i norra Europa, lågskogar med hassel som dominerande trädslag är väldigt ovanligt.

Ädellövnaturskog med mycket lind var den skogstyp som försvann först i södra Sverige och de gamla ädellövträden förutom ekar hittas i dag i refuger som branter eller i människans närhet i före detta slåtterängar eller herrgårdsmiljöer. På öar i Mälaren finns ofta en artrik, senvuxen före detta betad ädellövskog. I branter vid till exempel Mälaren och i Östergötland, östra Småland och på en del platser i Västra Götalands län går det att finna bestånd av gammal ek och lind. Runt Mälaren finns också ett stort antal slott och herresäten med tillhörande herrgårdslandskap och parkmiljöer med mycket gamla träd av främst ek, lind, lönn och ask. En stor mängd hotade och rödlistade insekter lever i gamla lindar i samtliga dessa olika miljöer.

Som nämnts tidigare så finns 0,2–2 procent kvar av den tempererade lövskogen i naturligt tillstånd i Europa. Med tanke på hur få riktigt gamla lindar, askar, och lönnar som finns kvar i Europa och hur artrika dessa gamla träd är när de väl finns på platser där det kontinuerligt funnits gamla träd, är det viktigt att bevara dessa sista rester av den europeiska ädellövurskogens träd och strukturer.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

Kalkbarrskogar med lång skoglig kontinuitet[35]

Kalkbarrskogar utgör några av Europas mest sällsynta, hotade och artrika skogstyper. Floran och faunan är ofta mycket artrik. Det gäller till exempel kärlväxtfloran med bland annat orkidéer samt stor artrikedomen av marklevande svampar. Kalktallskogar finns främst på Gotland och i Jämtland. Blandad kalkbarrskog med både gran och tall finns spritt från Småland i söder och norrut med de främsta förekomsterna i Uppsala län och Jämtlands län.

[35] En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 13.

Kalktallskogarna på Gotland anses vara av stor nordeuropeisk betydelse för sin unika flora och fauna med extremt stor artrikedom och unika arter av till exempel svampar. Liknande skogar med en liknande artsammansättning verkar endast finnas i Estland. Kalktallskogar är generellt sett ovanliga i Nordeuropa och kalktallskogar på kalkrika marker i central- och Sydeuropa skiljer sig avsevärt från de nordeuropeiska med avseende på förekommande arter. Det finns artrika barrskogar på kalkrik grund till exempel i Jurabergen, Pyrenéerna och Karpaterna men de är då ofta dominerade av silvergran och med stora skillnader i flora och fauna.

Som nämnts ovan är kalktallskogarna på Gotland i en klass för sig även sett ur ett internationellt perspektiv. Det finns en stor variation av olika typer av tallskogar varav ett flertal inte finns på andra ställen i Sverige eller i mycket liten utsträckning på Öland. Utöver rikedomen på olika typer av kalkbarrskogar är arealen kalkbarrskog på Gotland unik och det innebär att det finns långsiktiga förutsättningar att många av även de hotade arterna kan överleva på lång sikt givet att skogarna sköts på ett för arterna lämpligt sätt och inte kalavverkas.

De jämtländska kalkbarrskogarna utgör en nationellt och internationellt ovanlig och mycket skyddsvärd naturtyp. Eftersom kalkbarrskogar ofta är relativt högproduktiva och ligger nära byar och andra samhällen har avverkningstrycket mot dessa skogar varit högt och är så fortfarande.

I Uppland finns kalkrika moränjordar och leror och de finaste kalkbarrskogarna hittas därför oftast i finjordsrika partier i svackor och dalgångar. Upplands kalkbarrskogar är präglade av bete och bete behövs om naturvärdena ska bevaras.

Kalkbarrskogar finns i mindre utsträckning även på andra platser i landet. Till exempel kan nämnas östra Småland, Kroppefjäll, platåbergen i Västsverige och södra Gästrikland. Dessa är artrika, särskilt avseende marksvampar och innehåller en stor mängd rödlistade svamparter varav en del är hotade. Många av dessa områden är små och utgör små rester i landskapet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 30 000–40 000 hektar.

Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade då de bland annat är underrepresenterade i det formella skyddet

Skogar med hög bonitet

Skogar med hög bonitet inkluderar högörtsgranskogar och andra högproduktiva skogar. Väldigt små naturvårdsmässigt intressanta arealer av skogstypen finns kvar i landskapet, i synnerhet i södra Sverige, då dessa skogar beroende på sina höga virkesvolymer har varit lönsamma att avverka.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

Strand- eller svämskogar

Naturskogar i direkt anslutning till vattendrag och sjöar, samt skogar med rörligt markvatten av översilningstyp.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000 hektar.

Betespräglad skog

Betespräglade områden med äldre, extensivt nyttjade barr- och blandskogsbestånd som uppkommit genom naturlig föryngring. Områdena har under beståndens uppväxt och mognad utan längre uppehåll betats åtminstone in på 1960-talet av hästar, nötkreatur, får eller getter. Biotopen har en långvarig kontinuitet som trädbevuxet bestånd.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 1 000 hektar.

Sandbarrskogar

Barrträdsdominerade bestånd av hög ålder på sandiga eller grusiga marker. Hit hör spontant uppkomna tall- och barrblandskogar som aldrig slutavverkats, till exempel tallhedar, tall och gran på rullstensåsar, äldre sanddynsområden i inlandet samt sandiga barrskogar vid vattendrag och nära havet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000–10 000 hektar.

Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade av andra skäl

Skogar med extraordinär beståndskvalitet

Urskogsartade barrskogar med naturskogskvalitéer eller flerhundraåriga ädellövmiljöer.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

Skogar med stor betydelse för hotade arter

Skogar med stor dokumenterad förekomst av hotade arter där skogen är en förutsättning för arternas långsiktiga överlevnad.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

Sätt att bevara skogar där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa

Olika metoder och verktyg är lämpliga och effektiva för bevarande och utveckling av naturvärdena i värdekärnor av dessa skogstyper och i olika delar av landet.

Som utredningen beskriver i kapitel 16.2 bör bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till den fjällnära regionen i första hand ske genom nationalparks- eller naturreservatsbildning med intrångsersättning, ersättningsmark eller markköp. Samma modell är sannolikt lämplig för många av de övriga stora naturskogarna i övriga delar av landet.

Kalkbarrskogar i Jämtland kan bevaras genom såväl frivilliga avsättningar som formellt skydd beroende på förutsättningar och markägarens önskemål. Kalkbarrskogar är ibland högproduktiva med höga markvärden så i många fall kan det vara lämpligt och nödvändigt att erbjuda markägare formellt skydd då områdena långsiktigt ska bevaras. Då kalkbarrskogar i Jämtland ofta inte är i behov av komplicerad skötsel och de ofta är relativt små kan biotopskyddsområde vara en lämplig skyddsform i många fall.

Den viktigaste förutsättningen för att klara hotade arter som är knutna till ekrika miljöer är att få gammelekarna att överleva så länge som möjligt. Gamla ekar behöver ljus, utrymme för rötterna och vatten. Det finns därför ofta ett behov att avlägsna yngre konkurrerande träd. En annan förutsättning för att bevara hotade arter knutna till gamla ekar och ädellövträd är att efterträdare måste sparas och skötas för att bli värdar för en hotad biologisk mångfald. I dag finns även ett stort behov av restaurering för att öka arealen betad skog och naturbetesmark i Mittlandskogen på Öland.

De flesta ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker i sydöstra Sverige, liksom många andra ädellövskogar, ädellövmarker och kalkbarrskogar i Götaland och Svealand är beroende av bete, eller slåtter, för att bevara och utveckla naturvärdena. Relevant utformade miljöersättningar inom jordbruksstöden är här av största betydelse för deras bevarande. Då en stor andel av dessa marker i dag saknar bete och är igenvuxna är även stöd för restaurering av igenvuxna marker till betes- eller slåttermarker av stor betydelse. I de fall områdena inte hävdas genom bete eller slåtter är annan naturvårdande skötsel av största vikt för att i viss mån efterlikna hävden. Många av dessa skogar och trädklädda hagmarker är frivilligt avsatta. Utredningen bedömer att i de fall de är frivilligt avsatta och sköts så att naturvärdena bevaras finns i de flesta fall inte skäl att inrätta formellt skydd trots att de utgör särskilt angelägna allmänna intressen.

9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem

Möjligheterna att i dag använda ersättningsmark i det strategiska arbetet med skydd av värdefull natur är begränsade. Ersättningsmark förutsätter ett särskilt uppdrag för i första hand Sveaskog. Sveaskog har i dag inte möjlighet att agera från andra utgångspunkter än bolagsordning, ägardirektiv, uppdrag och regleringsbrev som fastställs av riksdag och regering. Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med bred politisk förankring, har dock möjlighet att tillse att ersättningsmark kan utgöra en naturlig del av skyddsarbetet inom handlingsprogrammet.

Ersättningsmark har i många sammanhang lyfts som en förutsättning för överenskommelse, både för stor- och mellanskogsbruket men även för enskilda markägare som vill fortsätta att bedriva aktivt

skogsbruk men inte ser möjligheter att förvärva mark på den öppna marknaden i samband med en process för bildande av naturreservat eller nationalpark.

Naturvårdsverket har efterfrågat ytterligare ersättningsmark för att bättre möta behoven av att skydda värdefulla skogar. Flera länsstyrelser efterlyser också liknande lösningar med ersättningsmark, eftersom detta var uppskattat både av myndigheter och skogssektorn och upplevdes som ett effektivt sätt att arbeta med bildande av naturreservat, i synnerhet gentemot stora markägare.[36]

Det är i första hand statligt ägda Sveaskog inom vars innehav det kan finnas lämplig ersättningsmark. En kritik som riktats mot tidigare ersättningsmarksprogram har bland annat varit att transparensen inom naturvårdsarbetet blir lägre då statens direkta och indirekta kostnader för naturvård göms i Sveaskogs resultat- och balansräkning. Sveaskogs ställning som en aktiv och hållbar förvaltare av statens skogar och bolagets uppdrag att agera som ett föredöme för skogsbruket, kan även komma att urholkas om bolaget upplevs som en ”outsinlig bankomat” för ersättningsmark.

Ersättningsmark inom ett markförsäljningsprogram

Ett alternativ som möjliggör att ersättningsmark kan vara ett instrument för naturvårdsarbetet inom det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är i stället att utnyttja det så kallade markförsäljningsprogrammet i Sveaskog. Sveaskogs markförsäljningsprogram har pågått sedan 2002 och är resultatet av två riksdagsbeslut enligt vilka Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att försäljningen skulle ske i proportion till Sveaskogs markinnehav. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja, främst i Norrlands inland. För närvarande annonseras inga nya objekt ut.

Det befintliga markförsäljningsprogrammet genomförs på affärsmässiga grunder vilket innebär att bolaget ersätts för den mark som avyttras, till skillnad från det senaste uppdraget kring ersättningsmark Sveaskog hade inom ramen för ESAB där mark delades ut och

[36] Se Riksrevisionens rapport, *Skyddet av värdefull skog*. RiR 2018:17.

inget vederlag utgick. Att Sveaskog ska ersättas för den mark som avyttras bör vara utgångspunkten även för ett markförsäljningsprogram vars syfte är att möjliggöra ersättningsmark vid formellt skydd av skog.

Ett sådant markförsäljningsprogram är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Att utöka det befintliga programmet med detta nya syfte bedöms inte heller innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog.

Ersättningen som Sveaskog i dessa fall skulle få från berörda markägare vid överlåtelse av mark kan bolaget använda antingen för att lämna ökad utdelning till staten eller för att anskaffa ny mark som optimerar markinnehavet för kärnverksamheten skogsbruk. Staten kan därmed genom ägardirektiv besluta vilket av alternativen som ska användas.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden och leverera råvara till skogsindustri utan egen skogsmark som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror, då markägande skogsbolag huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Till skillnad från det så kallade ESAB-projektet, där Sveaskogs mark i huvudsak byttes med storskogsbrukets mark, kan ett markförsäljningsprogram användas mer småskaligt och även komma små- och mellanskogsbruket till del. På så sätt innebär inte ett utökat markförsäljningsprogram samma påverkan för sågverken som om omfördelning av skogsägandet hade skett från Sveaskog till de privata skogsbolagen.

Eftersom Sveaskog erbjuder marker via markförsäljningsprogrammet på affärsmässiga villkor kommer dessutom bolaget på längre sikt kunna förvärva ny skogsmark i strategiska lägen till viktiga kunder för att säkerställa råvaruförsörjningen och skapa trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter. Det innebär även att Sveaskogs intäktsförluster blir tillfälliga vilket gör att bolagets utdelning till staten kommer att kunna bibehållas över tid. Detta under förutsättning att uppdraget för ett utökat markförsäljningsprogram inte blir alltför omfattande. Genom ett markförsäljningsprogram kan även Sveaskog stå kvar som ägare ända fram till att affären är klar.

Utredningen bedömer att det är lämpligare och innebär mindre risker att förhandlingar om markköp sker direkt mellan enskilda och Sveaskog, än att Sveaskog först ska överlåta vissa arealer till Natur-

vårdsverket som därefter ska handha markbytesaffären med enskilda. Sveaskog har även genom detta förfarande bättre möjligheter att erbjuda för berörda markägare intressanta markområden. Sveaskog har i dagsläget en organisation och en kompetens som bedöms kunna hantera fastighetsaffärer på ett kostnadseffektivt och enkelt sätt inom sin affärsverksamhet.

Ett framgångsrikt exempel då det nuvarande markförsäljningsprogrammet kommit till nytta för naturvården skedde under år 2018. Naturvårdsverket hade utan framgång under lång tid förhandlat med Jokkmokks Allmänning om inlösen av mark för elva naturreservat på totalt 10 000 hektar. Inom ramen för markförsäljningsprogrammet erbjöds allmänningen att förvärva mark av Sveaskog för att kompensera för den mark Jokkmokks Allmänning förlorade vid reservatsbildningen. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmänningen förvärvade ny mark på totalt 14 000 hektar med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog. Affären genomfördes på marknadsmässiga villkor.

Regeringen och dess samarbetspartier har aviserat att ett nytt Sveaskogsprogam ska genomföras.[37] Vad som avses med detta är ännu oklart, men fördelarna med att ett ersättningsmarksprogram är långsiktigt och även kan komma småskogsbruket till del bör i detta sammanhang lyftas fram.

Utredningen ser sammantaget fördelar med ersättningsmark både mot stora markägare, genom den effektivitet som uppnås, men även mot småskogsbruket genom att säkerställa att de enskilda markägare som vill fortsätta med ett aktivt skogsbruk ska kunna göra det. Ett större utökat markförsäljningsprogram kan få konsekvenser för Sveaskogs uppdrag att försörja industrin med skogsråvara. I det fall ett större markförsäljningsprogram blir aktuellt kan denna fråga behöva utredas vidare.

[37] Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, p. 27 andra meningen.

9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård

Staten ska vara ett föredöme i naturvårdsarbetet. I detta ligger bland annat att staten bör ta kostnaderna för att avsätta de statligt ägda skogarna som hyser höga naturvärden. Det är svårt att argumentera för att enskildas äganderätt ska ge vika för ett angeläget allmänt intresse om det finns motsvarande naturvärden i statens ägo som ännu inte avsatts för naturvård. I vissa fall är det lämpligast att sådana statligt ägda områden med höga naturvärden bevaras som frivilliga avsättningar. I andra fall är det allmänna intresset, för exempelvis bevarande av stora sammanhängande områden med ekosystemmångfald eller för behov att utveckla områden för friluftsliv och naturturism, så stort att det är motiverat med formellt områdesskydd.

Naturvårdsverket redovisade 2004 ett regeringsuppdrag om att identifiera skyddsvärda statliga skogar. Rapporten identifierade 855 områden om sammanlagt cirka 341 000 hektar produktiv skogsmark vars naturvärden motiverar formellt skydd.[38] Dessa områden har i huvudsak fått ett skydd eller så finns en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och de statliga ägarna om att de kan skyddas eller avsättas frivilligt. Efter 2004 har det dock identifierats ytterligare skyddsvärda statliga skogar som uppfyller kriterierna för områdesskydd men som inte fått formellt skydd eller är avsatta för naturvård.

Under 2019 och 2020 har Naturvårdsverket sammanställt uppgifter från länsstyrelserna om värdefulla statliga skogar i hela landet. I samband med inventering av värdefulla skogar inom och i anslutning till det fjällnära området har identifierats skyddsvärda statliga skogar i det området. Som framgår i kapitel 16.2.3 har identifierats cirka 140 000 hektar skyddsvärd statlig produktiv skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området, varav cirka 85 000 hektar ovan fjällnära och cirka 55 000 hektar nedan fjällnära gränsen. Ytterligare cirka 78 000 hektar statlig produktiv skogsmark i övriga landet har av länsstyrelserna bedömts vara lämpliga för bildande av naturreservat eller större frivilliga avsättningar. En stor del av denna areal är i dagsläget frivilligt avsatt, men i många fall bedöms naturvärden bäst bevaras som större sammanhängande områden genom formellt skydd.

[38] Naturvårdsverket, *Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar*, rapport 5339 januari 2004.

Statliga naturvårdsavsättningar är angelägna ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Det är också viktigt att dessa blir långsiktigt bevarade antingen genom formellt skydd (eller som frivilliga avsättningar) för att skapa legitimitet i det övriga samhället för det nationella naturvårdsarbetet.

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, som har stöd av en politisk majoritet finns förutsättningar att även tillse att staten som skogsägare agerar i enlighet med de politiska ambitionerna. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald kan inte bli fullt effektiv om inte staten, i alla dess egenskaper, strävar mot samma mål. Om staten tar fram ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med ambitionerna att öka arealerna formellt skydd och frivilliga avsättningar är det enda rimliga att staten även skyddar de värdefulla skogarna inom sitt eget innehav.

9.11.6 Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald

Det har i flera sammanhang lyfts att förutsättningarna för att på ett effektivt sätt bevara biologisk mångfald är samverkan i landskap. Att naturvårdsavsättningar ska ingå i väl förbundna system och ingå i en grön infrastruktur är väsentligt för bevarande av artmångfald och säkerställa genetisk variation inom populationer.

En naturvårdsavsättning som utgör en isolerad ö i landskapet innebär en risk för att de arter som är knutna till denna livsmiljö dör ut och inte kan återkolonisera igen. Om inte arten kan sprida sig och utbyte av genetisk mångfald sker finns även en risk att arten inte överlever långsiktigt på grund av så kallad inavelsdepression. En sådan naturvårdsavsättning är därmed inte effektiv. För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det på samma sätt finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Om landskapets konnektivitet förbättras vid urval av områden som avsätts för naturvård, till exempel genom samverkan mellan olika skogsägare, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om konnektiviteten är låg ökar arealbehovet av avsatta områden om den biologiska mångfalden ska bevaras. Den areal som är

avsatt för naturvård är därför betydligt mer effektiv om den ingår i ett funktionellt ekologiskt nätverk i landskapet.

Naturvårdsavsättningar som bidrar till konnektivitet i landskap

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör det anges att ytterligare naturvårdsavsättningar om möjligt ska prioriteras för att ingå i väl förbundna system.

Ett möjligt arbetssätt för att i större utsträckning än i dag arbeta med landskapsperspektiv kan vara att rikta de statliga insatserna till vissa delar av landet för att få gynnsam bevarandestatus för skogstyperna, med sitt innehåll av arter, i dessa landskap.

Den finländske forskaren Ilkka Hanski har utifrån de kritiska tröskelvärden för artbevarande som beskrivs i kapitel 3.6.8, formulerat en modell för prioritering för artbevarande i landskap som han kallat *en tredjedel av en tredjedel*. Modellen innebär att i stället för att alla naturvårdsinsatser fördelas jämnt i hela landskapet – vilket kan få till följd att de kritiska tröskelvärdena för de mest specialiserade arterna blir svåra att nå någonstans – bör en prioritering göras till en tredjedel av landskapet. I den tredjedelen prioriteras naturvården kraftigt. I Ilkka Hanskis modell skulle en tredjedel av marken i dessa landskap vara avsatta för naturvård och på så sätt skulle ett tillstånd uppnås som är gynnsamt för de mest specialiserade arterna i en tredjedel av landskapet. Detta är en teoretisk modell som är intressant att utreda som en möjlighet i Sverige. Att prioritera vissa landskap för biologisk mångfald och ha betydligt lägre ambitioner i andra delar av landskapet.

Principen att staten prioriterar vissa landskap för sina insatser används redan delvis genom begreppet värdetrakter. Begreppet lanserades i den nationella strategin för formellt skydd av skog år 2005 och har använts sedan dess i arbetet med formellt skydd av skog och i arbetet med grön infrastruktur. Arbetssättet kan dock utvecklas ytterligare och genomföras mer konsekvent.

Även de största skogsägarna skulle kunna utveckla detta arbetssätt i det egna naturvårdsarbetet när naturvårdsinsatserna prioriteras. Arbetssättet med större skillnader i prioriteringar av naturvård mellan olika landskap, bör dock inte genomföras så att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet.

Miljöhänsyn som bidrar till konnektivitet i landskap

Om skogslandskapets konnektivitet förbättras genom att rätt miljöhänsyn lämnas på rätt plats även i det brukade landskapet blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om miljöhänsynen inte är effektiv för att bevara den biologiska mångfalden i ett visst landskap ökar arealbehovet av avsatta områden.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen behöver därför inte endast fokusera på naturvårdsavsättningar utan på hela landskapet. Ett landskap med klokt genomförd miljöhänsyn inom skogsbruket som bidrar till en grön infrastruktur även i den skog som inte är avsatt för naturvård kan ge en mycket stor naturvårdsnytta och öka naturvärdena i de redan genomförda naturvårdsavsättningarna.

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen bör därför integreras med åtgärder för en grön infrastruktur och samverkan i landskap mellan olika aktörer. Programmet bör givetvis, i den mån det bedöms lämpligt, bygga vidare på den landskapssamverkan som redan pågår, exempelvis de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

I detta sammanhang är det viktigt att det finns en långsiktig uppföljning av skogsbrukets miljöhänsyn, för att säkerställa miljöhänsynens långsiktiga bidrag till en grön infrastruktur och för att kunna utvärdera handlingsprogrammets effekter i detta avseende. Utredningen har i kapitel 9.5.5 därför även föreslagit utveckling av ett system för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald.

9.11.7 Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel

Riksrevisionen har i sin granskning *Skyddet av värdefull skog* konstaterat att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats i tillräcklig utsträckning av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå. Det finns vidare en risk att statens roll som ett före-

döme i naturvårdsarbetet urholkas om allmänhetens uppfattning är att områden som skyddas till stora kostnader därefter tillåts förfaras.[39]

I ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör naturvårdande skötsel ingå som en naturlig del. Det finns skäl att prioritera skötsel av de befintliga naturvårdsavsättningarna för att dessa ska uppnå och bibehålla de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska behålla sin betydelse för biologisk mångfald. Oavsett hur regeringen ställer sig till behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar innebär en ambitiös satsning på naturvårdande skötsel betydande naturvårdsnytta. Investeringar i naturvårdande skötsel skapar ofta även mervärde i form av arbetstillfällen och kompetensuppbyggnad, inte minst i glesbygd.

Att anslagen för naturvårdande skötsel höjs och att detta arbete prioriteras är därför ett angeläget steg mot ökad kvalitet i de existerande naturvårdsavsättningarna.

Åtgärder för att främja naturvårdande skötsel i de frivilligt avsatta områdena

Utredningen bedömer att det finns behov av att även de områden som är frivilligt avsatta sköts på rätt sätt för att de ska bidra till bevarandet av biologisk mångfald på bästa sätt. I kapitel 9.6 ovan, har ett förslag lämnats om en rådgivningskampanj och ekonomiska ersättningar för naturvårdande skötsel inom skogsbruket. Behovet bedöms vara som störst bland de enskilda ägarna.

Åtgärder beträffande potentiellt invasiva arter

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande har invasiva främmande arter identifierats som ett hot mot den inhemska biologiska mångfalden både på land och i akvatiska miljöer. EU:s nya förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (IASF) innebär att Sverige har skyl-

[39] Se Riksrevisionens rapport *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 56 f. med hänvisning till markägarmissnöjet som kommer i uttryck i: Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013* samt WSP, *Processerna för formellt skydd av skog – en uppföljning av markägares upplevelser 2009–2011*.

digheter att vidta åtgärder för invasiva främmande arter som är av unionsbetydelse enligt förordningen.

Artdatabanken har utfört en riskbedömning av främmande arter i Sverige.[40] Artdatabanken bedömde bland annat att contortatall borde utgöra en invasiv art i den högsta hotkategorin. Contortatall är det främmande trädslag som är vanligast förekommande i svenska skogar. Av den produktiva skogsmarken utgörs 2,3 procent av contortaskog och med 1,4 procent av virkesförrådet är contortatall Sveriges sjätte vanligaste trädslag. Användningen av contortatall i föryngringsarbetet har minskat betydligt sedan början av 1980-talet. Inom storskogsbruket föryngrades 1984 nästan 40 000 hektar med contortatall att jämföra med cirka 3 000 hektar 2017. Andra främmande trädslag utöver contortatall används i liten omfattning.

Contortatallen är inte förtecknad som invasiv enligt IASF. Osäkerheterna är dock stora och det råder brist på kunskap om contortatallens ekologiska effekter, särskilt i ett förändrat klimat.[41] Skogforsk har genomfört ett forskningsprojekt där contortans självspridning kartlagts. Inom ramen för detta forskningsprojekt dras bland annat slutsatsen att ett rutinmässigt övervaknings- och åtgärdsprogram är angeläget.[42] Vidare menar renägarna att contortabeståndens täthet gör att marktäcket av lavar helt försvinner. Bristen på bete gör att renarna vandrar iväg till andra samebyar eller marker för att hitta mat.[43]

Enligt utredningen kan det därför finnas skäl att inom ramen för ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald även se över frågan om ett övervaknings- och åtgärdsprogram över contortatallen bör tas fram. Att anlägga skog som utgör renbetesimpediment kan innebära att renskötselrätten får stå tillbaka till förmån för skogsägarens markanvändning. Detta kan få långsiktiga folkrättsliga och civilrättsliga konsekvenser vilket talar för ett bredare uppdrag inom ett åtgärdsprogram. Denna utredning har dock inte att föreslå särskilda åtgärder i dessa delar.

[40] SLU ArtDatabanken Rapporterar 21. *Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige – ArtDatabankens risklista*.
[41] Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning*. Rapport Svenska FSC, s. 5.
[42] Staffan Jacobson & Mats Hannerz, 2020. *Contortatallens självspridning i svensk skogsmark.* Skogforsk arbetsrapport 1046-2020, s. 5.
[43] Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning*. Rapport Svenska FSC, s. 15.

Åtgärder mot skador på skog i områden avsatta för naturvård

Omfattande skador på skog i skyddade områden kan om de inte åtgärdas leda till att bevarandevärden inom skyddade områden äventyras och de kan också leda till att skogsskadorna ökar i produktionsskog. På motsvarande sätt kan skador i omgivande skog påverka de avsatta områdena negativt. Åtgärder mot exempelvis granbarkborre i områden avsatta för naturvård kan också få negativa effekter på de naturvärden som de avsatta områdena syftar till att bevara. Arter som vid massförekomst betraktas som skadliga ingår också vid normala förekomster normalt som en naturlig komponent i skogsekosystemen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få ett uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

9.11.8 Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen måste ta hänsyn till den rådande skogspolitiken om frihet under ansvar. Markägaren förväntas bidra på olika sätt och i varierande grad till att uppnå de jämställda målen för produktion och miljö utöver de krav som följer av lag. Sammantaget ska dock sektorn bidra på ett påtagligt sätt till miljökvalitetsmålen som rör skogen.

Mycket stora och värdefulla insatser har gjorts av skogsbruket för att avsätta skog för naturvård utan statlig ersättning. Denna betydande insats för naturvården bör både synliggöras och samordnas med de statliga insatserna.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör innehålla insatser för att prioritera och förvalta de frivilliga avsättningarna på bästa sätt. Det bör ske genom rådgivning, kampanjer och ekonomiska incitament.

Handlingsprogrammet bör därför utformas för att på bästa sätt ta tillvara de privata initiativen och tillse att naturvårdsarbetet bedrivs som ett gemensamt projekt mellan staten och skogsnäringen. Vid handlingsprogrammets utformning i denna del bör därmed skogs-

bruket spela en aktiv roll. I detta avseende finns i dagsläget vissa brister. Det är exempelvis mycket svårt att på ett strategiskt plan uppnå konnektivitet i landskap om inte de frivilliga avsättningarna är kända. Varken privata aktörer eller myndigheterna har då någon möjlighet att samordna sina insatser för att uppnå en fullt fungerande grön infrastruktur. Den miljöhänsyn som lämnas vid slutavverkning är på samma sätt relevant att ha kännedom om, både vad och var i landskapet hänsyn lämnas och om de långsiktiga effekterna på den biologiska mångfalden av denna hänsyn.

I detta sammanhang kan det vara bra att ha i åtanke att frivilliga avsättningar och miljöhänsyn som är effektiv, långsiktig och bidrar till konnektivitet i landskap minskar det totala behovet av naturvårdsavsättningar. Motsatsvis gäller självklart att ineffektiv naturvård inte bidrar på något påtagligt sätt för att Sverige ska uppnå sina internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Då kan nyttan av insatserna ifrågasättas.

9.11.9 Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas

Ett arbete med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som behövs för att motsvara de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta. Detta bör komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Det är lämpligt att genom handlingsprogrammet ange de medel som är nödvändiga för att inventera landet efter de skogar som utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen som ska beredas formellt skydd enligt handlingsprogrammet. Inventeringen bör ske i syfte att säkerställa att de skogar som har högst naturvärden prioriteras för formellt skydd.

För övriga skogstyper där, frivilligt formellt skydd genom markägarinitiativ bör vara huvudregel för inrättande av områdesskydd, saknas skäl för en motsvarande inventering. För dessa skogstyper är det i stället markägaren som har det huvudsakliga ansvaret för att bedöma det egna skogsbeståndets sammanvägda naturvärden och ta

initiativ till att föreslå att ett område bevaras genom formellt skydd. För små- och mellanskogsbrukets del bedöms dock kunskaper om höga naturvärden vara svåra att inhämta på egen hand.

Utredningen bedömer även att kunskap om områden som kan ha höga naturvärden är viktig för skogs- och miljöpolitikens genomförande även av andra skäl än för naturvårdsavsättningar och föreslår därför i kapitel 14.3, att staten genom Skogsstyrelsen ska ges ett ansvar att genomföra en så kallad naturmiljöbeskrivning på små- och mellanskogsbrukets mark. Inventering bör ske i skogar som kan ha höga naturvärden och inventera förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Inventeringen ska ske, i syfte att kunna användas som:

– kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
– kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd
– kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
– ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Inriktningen av dessa inventeringar, för inrättande av formellt skydd och naturmiljöbeskrivningar, kan anges särskilt i handlingsprogrammet, bland annat beträffande hur inventering ska prioriteras i landet eller mellan olika markägarkategorier.

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

10.1 Utredningsuppdraget

Nedanstående förslag har utarbetats med de utgångspunkter som följer av utredningsdirektivet. Direktivet har i denna del en lång lista på åtgärder som ska föreslås och krav på de förslag som ska lämnas. Det har inte i alla delar varit möjligt att tillgodose samtliga av de åtgärder som anges i direktivet, vilka skulle kräva en genomgripande förändring i miljöbalken. Flera av de utredningsuppdrag som i direktivet anges som skydds- och ersättningsformer har dock behandlats genom förslag på nya arbetssätt för formellt skydd av skog, som inte kräver ny lagstiftning men bedöms uppnå de eftersträvade effekterna.

10.1.1 Utredningens utgångspunkter

Direktivet har satt som utgångspunkt för utredningen att formellt skydd ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Något uppdrag om att föreslå att tillämpningen av de formella områdesskydden enligt miljöbalken (nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområden) ska upphöra eller att bestämmelserna ska upphävas i skogsmark har inte angetts i direktivet. I stället har direktiven pekat ut samverkan och överenskommelser som en grund för arbetet med skydd av skog.

Sverige har ingått flera internationella åtaganden som ligger till grund för nationella målsättningar om bevarande av biologisk mångfald. Dessa åtaganden åvilar Sverige som stat men är inte bindande för enskilda skogsägare. Om staten ensam har en skyldighet att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald, måste de formella skydden kvarstå som en möjlighet för staten att använda, inklu-

sive möjligheten att i vissa fall använda expropriering. Utredningen anser därför att staten även fortsättningsvis ska ha möjlighet att tillämpa de traditionella områdesskydden i 7 kap. miljöbalken på skogsmark, och att arbetet med formellt skydd även fortsatt bör bedrivas med markägarens samtycke som principiell utgångspunkt men inte som en lagstadgad förutsättning. Arbetet med formellt skydd bör, i linje med de samlade erfarenheterna kring hur arbetet sker i dag, regelmässigt bedrivas på ett sätt som innebär att staten och berörd markägare träffar avtal om intrångsersättning respektive köpeskillingsnivåer, innan beslut fattas.

Formellt skydd som sker på frivillig grund, både genom markägarinitiativ och efter att myndigheterna initierat frågan, är av många anledningar ett eftersträvansvärt arbetssätt. Det långsiktiga arbetet för att bevara biologisk mångfald i skogen kräver både uthållighet och tillit. En grundläggande förutsättning för ett sådant arbete är att höga naturvärden inom fastigheten ska ses som en tillgång och inte en risk.

Flexibla skyddsinstrument

Det finns en rik flora av skyddsinstrument som kan användas för att avsätta skog för naturvård. De permanenta skyddsformerna medger ett långsiktigt bevarande, vilket är helt nödvändigt för att skapa livsmiljöer som kan främja biologisk mångfald. Hotade arter knutna till livsmiljöer som tar hundratals år på sig för att utvecklas kan inte förväntas överleva på lång sikt om deras återstående livsmiljöer endast bevaras kortsiktigt.

De permanenta skyddsformerna medger redan i dag olika grad av brukande. Det är däremot knappast möjligt att bedriva ett skogsbruk i ett område som är avsatt för naturvård. De negativa effekter som skogsbruk får på området som livsmiljö innebär i de flesta fall att naturvårdsavsättningar där skogsbruk bedrivs inte är effektiva. Andra former av brukande än avverkning kan dock i många fall ske utan att naturvärdena skadas. Områden som är avsatta för naturvård kan därför bidra till en bioekonomi på andra sätt än som försörjare av skogsråvara, till exempel genom att utgöra en destination för turism. Om det finns regelverk som förhindrar ett sådant nyttjande inom nuvarande områdesskydd som inte påverkar syftet med skyddet nega-

tivt bör dessa regler ses över så att områdesskyddet på så sätt kan bidra till en växande cirkulär bioekonomi.

Naturvårdsavtalen är den formella skyddsform som präglas av störst grad av flexibilitet. Dessa kan därför komma att användas i större utsträckning och till fler ändamål än i dag. För ett långsiktigt bevarande av stora skogar med höga naturvärden har dock avtalen sällan förutsättningar att vara kostnadseffektiva. Fördelen med avtalen ligger i stället i att de kan användas för att skräddarsy naturvård som kan vara både nödvändig och kostnadseffektiv, och som annars inte hade uppstått.

Att värna skogens allmänna värden bör vara ekonomiskt fördelaktigt

Det finns mycket att vinna för samhället på att naturvård ska vara en ekonomiskt fördelaktig insats av markägaren. De långsiktiga värden som vid sidan av de ekonomiska finns i skogen – som livsmiljö för en rik artmångfald, som bärare av vår kulturhistoria och som plats för rekreation och friluftsliv – motiverar att staten skapar incitament för ett brukande som gynnar och är en förutsättning för dessa allmänna värden.

Den svenska skogspolitiken bygger i stor utsträckning på frihet under ansvar. En markägare ska ha stor frihet att själv bestämma över sina egna mål och medel i markanvändningen men har också ansvar för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Skogsbruket har ett stort ansvar för att bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljön i skogen både genom att frivilligt avsätta skyddsvärda skogar och genom att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Det finns dock en gräns för hur stora förväntningar som samhället kan överlåta på den enskilda markägaren utan ekonomiska incitament. Det finns också behov av ytterligare åtgärder och styrmedel för att styra mot ett hållbart skogsbruk i syfte att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Att låta naturvård i olika grad utgöra en enkel och lönsam markanvändning bedöms vara en framkomlig väg för att uppnå skogspolitikens jämställda mål.

10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Förslag: Frivilligt formellt skydd bör anges som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut.

Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån regeringens handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog, för att den ska syfta till att genomföra handlingsprogrammet avseende formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt. I strategin bör även anges att brukningsenheter med en stor andel utvecklade naturvärden ska prioriteras för formellt skydd (se även kapitel 12.8).

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet på regional nivå. Den nationella strategin ska vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier i samverkan med skogens aktörer för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog bör utvärderas fem år efter dess införande för att se i vilken utsträckning den bidrar till att nå de skogs- och miljöpolitiska målen samt om och hur arbetssättet kan behöva justeras.

Någon ändring föreslås inte av nuvarande arbetssätt vid områdesskydd av andra naturtyper än skog, och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper.

Det bör ske en översyn av reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning, för att bland annat förtydliga när åtgärder kan förbjudas med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och när ersättning i så fall ska utgå.

Med *frivilligt formellt skydd* menar utredningen, till skillnad från frivilliga avsättningar, de processer som syftar till ett formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens. Arbetssättet hindrar dock inte myndigheterna att ta fram information om värdefulla områden och uppmärksamma markägaren på detta för att på så sätt uppmuntra till frivilligt formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt.

Både Norge och Finland har sedan länge anammat principen om att markägarinitiativ och frivillighet ska utgöra grunden för skyddsarbetet i skogen. Även i Sverige har frivilligt formellt skydd under ett tiotal år varit ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog. År 2008 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om förslag till kompletterande arbetsmetoder vid skydd av värdefull natur, varav ett av förslagen gällde ett så kallat anbudsförfarande, som senare kom att kallas Komet-programmet. Denna arbetsmetod har sedan utvecklats till det som kallats Nya komet, se kapitel 6.6. Syftet med Komet-metoden är att förbättra samarbetet och dialogen mellan markägare och myndigheter samtidigt som kostnadseffektiviteten skulle förbättras.

Varje land har sina egna unika förutsättningar, där Sverige utmärker sig genom höga ambitioner i naturvården, god tillgång till information om platsbundna naturvärden genom nyckelbiotopsregistret samt inte minst den skogspolitiska principen om frihet under ansvar. I Sverige finns det emellertid även en misstro mellan de naturvårdande myndigheterna och vissa delar av skogsägarkollektivet. Detta kan till stor del härledas just ur de för Sverige utmärkande dragen i skogspolitiken. Höga mål i miljöarbetet tillsammans med myndighetsutpekanden av höga naturvärden på privatägd mark i kombination med en princip som innebär en otydlig förväntan på markägare att själv ta ansvar för naturvården, har bidragit till en kon-

flikt i skogen som präglat de senaste decenniernas debatt. Arbetet med Komet och Nya komet har inte visat sig vara tillräckligt för att förbättra samarbetet och dialogen mellan myndigheter och markägare. Bristen på tillit har beskrivits som ett genomgående problem för att arbetsformen ska få större genomslag.

I Riksrevisionens granskning av formellt skydd av skog beskriver de tillfrågade myndigheterna att arbetssättet Nya Komet, som bygger på frivillighet och markägarinitiativ, bidragit till en bättre dialog mellan myndigheter och markägare. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför även kontinuerliga undersökningar av hur privata markägare ser på formellt skydd på egen mark. Resultaten visar att en majoritet av markägarna är mycket eller delvis positivt inställda till alla de undersökta skyddsformerna men att andelen delvis negativa eller mycket negativa markägare är förhållandevis fler i det fall de berörts av ett formellt skydd där tillkomsten av områdesskyddet inte förutsätter en överenskommelse. Att självbestämmanderätten spelar en viktig roll för markägaren vid inrättande av formellt skydd bekräftas även i en syntesrapport där 43 forskningsrapporter om frivilliga avtal för skydd av privatägd skog sammanställts.[1] I rapporten analyseras effekten av kontextuella faktorer och mekanismer på privata skogsägares vilja att ingå formella frivilliga naturvårdsavtal. Analysen visar bland annat att skogsägarnas önskemål att skydda mark påverkas av den personliga känslomässiga kopplingen till skogen. Den visar även den centrala roll som känslan av självbestämmande, tillsammans med den ekonomiska ersättningen, har för viljan att ingå ett frivilligt skydd.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvården i skogen behandlas under principen om frihet under ansvar bedöms utgöra en naturlig fortsättning på den inslagna vägen. Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö, vilket innebär att med frihet i förvaltningen kommer ett sektorsansvar för att de båda målen ska uppfyllas. Om detta ansvar inte axlas kan det finnas skäl att se över de skogspolitiska principerna, men så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör den vara vägledande. Detta kommer till tydligt

[1] Miljand, M., m.fl., *Voluntary agreements to protect private forests*. Opublicerat manus, tillgängligt i Miljand (2020). *The potential of systematic reviews in environmental social science: An analysis of its use to evaluate and inform policy*, akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

uttryck i denna utrednings direktiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och sker på markägarens eget initiativ *ska* föreslås.

Utredningen gör bedömningen att det behövs incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden för att Sverige ska kunna uppnå miljömålen. Ett sådant incitament kan vara att införa ett arbetssätt där frivillighet och markägarinitiativ är det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Det ansvar som sektorn tagit genom frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar även för att aktivt bidra även till det formella skyddet. Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär att områdesskydd förutsätter samtycke.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk. Av samma skäl bör begrepp som ”omvänd naturvårdsgallring” eller ”biotopsanering”, där man av rädsla för att mista rådigheten över ett område, medvetet avlägsnar naturvärdesträd och andra naturvärden från skogen, kunna förpassas till det förflutna.

10.2.1 Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd

Utredningen har i det föregående presenterat ett förslag till hur den skogliga naturvården bör bedrivas – genom ett tydligt politiskt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. I handlingsprogrammet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen föreslår ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd.

I handlingsprogrammet bör även anges vilken roll de frivilliga avsättningarna ska spela för handlingsprogrammets uppfyllande samt hur miljöhänsyn ska kunna bidra till konnektiviteten i landskapet. Handlingsprogrammet innebär och förutsätter därmed ett stort mått av dialog och en god samverkan mellan myndigheter och skogsägare.

Även processen vid frivilligt formellt skydd bör karakteriseras av dialog och samverkan mellan berörda parter och med täta kontakter mellan markägare och myndigheter i de olika faserna av skyddsprocessen. En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringens och markägarnas organisationer bejakar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Utredningen har uppfattat att det i dag finns en vilja och ambition från dessa organisationer att axla detta ansvar.

Det är inte lämpligt att här ange exakt hur arbetet bör bedrivas. Det är mer lämpligt att ramen för skyddsarbetets bedrivande ska anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och att detaljerna utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Det finns dock skäl att här beskriva en möjlig väg för att införa det nya arbetssättet.

Nationell och regionala skogsskyddsstrategier för genomförande av frivilligt formellt skydd

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen anger bland annat arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering, genom att den är beslutad av regeringen. Genomförande av handlingsprogrammet, i den del som avser formellt skydd, bör därefter fastställas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i en nationell strategi för formellt skydd av skog.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt i syfte att uppnå handlingsprogrammets mål. Det finns också anledning att ange att enskilda fastigheter med en hög andel höga naturvärden ska prioriteras. Begreppet nyckelbiotopsrika brukningsenheter används i dag för att prioritera det for-

mella skyddet och det finns skäl att även fortsättningsvis prioritera enskilt ägda fastigheter med en stor andel mycket höga naturvärden. I kapitel 12.8 föreslås att begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas men att de brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden alltjämt bör prioriteras då detta bedöms utgöra effektiv naturvård och tillgodoser markägares berättigade krav på att staten tar ansvar för de utpekanden av höga naturvärden som skett. Det finns därför skäl att i strategin närmare ange hur och genom vilka kriterier en sådan prioritering ska ske.

Den nationella strategin bör även ange hur ansvaret bör fördelas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen samt hitta formerna för att en kontaktyta ska finnas mellan myndighet och markägare oavsett vilket formellt skydd som är aktuellt i det enskilda fallet.

Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därefter genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för hur handlingsprogrammets mål om naturvårdsavsättningar genom frivilligt formellt skydd ska genomföras i varje berört län. I den regionala strategin bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogrammet i länet.

I dialogen ingår inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslut i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Förutsättningarna för en lyckad dialogprocess bedöms större i och med att målet redan är på förhand givet och dialogen i stället begränsas till genomförandet. Hur de frivilliga avsättningarna i länet ska samverka med det formella skyddet bör vara en fråga som har nära samband med den regionala genomförandestrategin. I dialogen kommer även frågan om hur det formella skyddet ska prioriteras. Om anslagen inte är tillräckliga för att undanta all skogsmark med höga naturvärden inom programtiden kommer frågan om i vilken ordning markägare ska erbjudas skydd att behöva behandlas. En självklar utgångspunkt är att de mest angelägna naturvärdena skyddas först. I strategin bör därför anges i vilka delar av länet som naturvårdsavsättningar kan bidra till konnektivitet i landskapet som spridningsvägar i en grön infrastruktur och i vilken grad brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden ska ges företräde till formellt skydd.

Myndigheterna bör ha ett nära samarbete med de organisationer som varit med om att formulera strategin för genomförande även

vad gäller informationsspridning. Det kan gälla skogsägarföreningar, paraplyorganisationer för certifierade markägare, virkesköpande organisationer eller miljöorganisationer. För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitiken.

Genomförande av frivilligt formellt skydd

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd innebär att de naturvårdande myndigheterna i enlighet med skogsskyddsstrategin formulerar och publicerar förfrågningar till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. Då öppnas en möjlighet för markägare inom det område som en förfrågan avser att anmäla skog som markägaren bedömer uppfyller de angivna kriterierna för formellt skydd.

Därefter gör myndigheterna ett fältbesök för att avgöra om kriterierna uppfylls och, om så är fallet, startas en process för formellt skydd.

I de fall myndigheterna känner till att det finns höga naturvärden i ett område kan de givetvis rikta information om detta direkt till berörd markägare för att på så sätt uppmärksamma denne om möjligheten att få ersättning för naturvärdena, genom formellt skydd.

Varje förfrågan om frivilligt formellt skydd ska anpassas till de anslag som finns tillgängliga för områdesskydd de närmaste åren. Myndigheterna bör alltså begränsa arealen inom en förfrågan så att tillgängliga anslag räcker för att erbjuda ersättningar för formellt skydd, och för att kostnaderna ska kunna förutses. Det bedöms betydligt lättare för myndigheterna att förutse vilka anslag som kommer att finnas tillgängliga eftersom utgångspunkten är att handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald är fullt ut finansierat och att skogsskyddsstrategin och förfrågan håller sig inom handlingsprogrammets ramar.

Då myndigheterna inte har möjlighet att med tvång ianspråkta ett område bör arbetssättet ge förutsättningar för en process där markägaren i vilket skede som helst kan välja att dra sig ur. En markägare som anmält sin skog bör vara angelägen om att komma till ett snabbt avslut. Eftersom medel finns tillgängliga under en förfrågan om fri-

villigt formellt skydd så finns förutsättningarna för myndigheterna att tillgodose detta.

Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ bör ge markägaren stora möjligheter att även föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få. Myndigheterna bör acceptera markägarens förslag om dessa är tillräckliga för att bevara eller förstärka naturvärdena i området, ligger i linje med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är förenliga med miljöbalkens bestämmelser och i övrigt inte är olämpliga. Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, till exempel genom att den erbjudna skogen är för liten eller i övrigt inte uppfyller kriterierna för att prioriteras för formellt skydd. Arbetssättet förutsätter att det är möjligt att ha en dialog mellan myndighet och markägare, där båda parter är lyhörda för varandras synpunkter.

Vid sidan av de områden som bör avsättas för naturvård, som naturreservat, biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal, kan en förfrågan även avse områden som är lämpliga för skogsbruk med förstärkt hänsyn under förutsättning att det nationella handlingsprogrammet innehåller ett sådant mål. Förstärkt hänsyn bör kunna formaliseras genom att myndigheterna erbjuder ett särskilt naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, se nedan i kapitel 10.3.3. Förstärkt hänsyn kan minska behovet av formellt skydd.

Det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen avseende frivilligt formellt skydd bör utvecklas i samverkan mellan myndigheter och skogens intressenter för att kunna bedrivas utifrån följande övergripande modell.

1. Myndigheterna, i samråd med bland annat skogsägarorganisationer, utarbetar en skogsskyddsstrategi för frivilligt formellt skydd för att genomföra de mål som uppställs i handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

2. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen formulerar och publicerar en förfrågan om de skogstyper som eftersöks för formellt skydd i ett visst område och vilka kriterier över naturvärden som ska vara uppfyllda.

3. Skogsnäringens och markägarnas organisationer informerar markägare om vad som efterfrågas och hjälper markägarna i urval av områden.
4. Markägare lämnar förslag på skogar som de önskar skydda formellt.
5. Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen bedömer områdenas naturvärden och betydelse för att uppfylla skogsskyddsstrategin och handlingsprogrammet för biologisk mångfald i övrigt.
6. Om myndigheterna gör bedömningen att ett område uppfyller kriterierna, och i övrigt är lämpligt, påbörjas diskussioner om bland annat lämplig skyddsform, gränser, föreskrifter och förutsättningar i övrigt för skyddet.
7. Värdering av intrångsersättning eller köpeskilling görs och förhandlingar sker om ekonomisk ersättning eller ersättningsmark.
8. När överenskommelse nåtts inrättas det formella skyddet.

Undantag från frivillig formellt skydd av skog

Utredningen har i förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen föreslagit en differentiering i myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Olika arbetssätt ska enligt förslaget finnas tillgängliga beroende på om skogen utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse där staten har ett primärt ansvar att skydda naturen eller om skogen utgör ett sådant allmänt intresse som förutsätter markägarens samtycke.

Sådana eventuella undantag till frivilligt formellt skydd behöver vara tydligt avgränsade, beskrivna och kommunicerade för att inte riskera att markägare ska uppfatta att skogar med höga naturvärden är något som generellt inskränker möjligheten att bruka marken enligt de egna målen med ägandet.

Utredningen har inte haft mandat eller möjligheter att utreda arbetssättet vid områdesskydd av andra naturtyper än skog och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper. Utredningen föreslår därmed inte att nuvarande arbetssätt för formellt skydd ändras för andra naturtyper än skog. Det innebär att endast skogar som skyddas med stöd av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och den skogsskyddsstrategi som ska genom-

föra handlingsprogrammet omfattas av frivillig formellt skydd. Skogsmark som skyddas i andra sammanhang, exempelvis vid skydd av mosaiker av skogar och andra naturtyper eller skyddszoner av skog mot våtmarker eller vattenmiljöer, skyddas alltjämt med stöd av de regler som i dag vägleder myndigheternas arbete i dessa delar.

10.2.2 Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd

Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas arbete med områdesskydd baseras i dag på den nationella strategin för formellt skydd av skog där dialog och samverkan anges som viktiga ingredienser i arbetet. I de allra flesta fall kommer också markägare och myndigheter överens om skydd och ersättning inom ramen för det arbete som sker.

Det har framförts en oro att det nya arbetssättet med frivilligt formellt skydd av skog kan innebära att det formella skyddet blir mindre kostnadseffektivt och att skog med höga naturvärden avverkas i stor utsträckning. Utredningen har blivit uppmärksammad på dessa risker av bland annat Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser. Följande beskrivning av möjliga negativa konsekvenser baserar sig i hög utsträckning på de potentiella risker som framförts av dessa myndigheter.

Svårigheter att genomföra det strategiska arbetet

Myndigheternas skyddsarbete utgår i dag strategiskt från värdetrakter och i spridningslänkar mellan dessa. Detta görs för att komma upp till skyddsnivåer som motsvarar ekologiska tröskelvärden så att arter ska kunna leva kvar och att miljömålets preciseringar uppfylls. Skyddsarbetet i dag handlar inte om att bevara enskilda områden med mycket höga naturvärden utan att skapa ett funktionellt system på landskapsnivå. Det är i dag endast inom värdetrakterna som det finns en möjlighet att uppnå dessa ekologiska tröskelvärden. Inom övriga delar av skogslandskapet har fragmentering och habitatförlust gått så långt att dessa tröskelvärden inte går att uppnå inom överskådlig tid utan mycket stora insatser.

Arbetssättet med frivilligt formellt skydd riskerar att frånta myndigheterna möjligheten att bedriva ett systematiskt arbete i områdesskyddet. Myndigheterna blir hänvisade till att vänta på markägarinitiativ och kan inte längre styra mot målen genom att man inte kan bestämma vilka områden som bör skyddas och inte heller kan kontrollera takten detta bör göras efter.

Myndigheternas uppdrag i regleringsbreven om att skydda kvarvarande värdekärnor i skog kan med ett införande av frivilligt formellt skydd inte längre anses rimligt, då den modellen fråntar myndighetens styrande verktyg.

Avsättning av medel för ersättningar till markägare riskerar att bli mycket svårt när myndigheterna inte kan göra bedömningar om rimliga utfall av ett system som helt bygger på andras initiativ, jämfört med nuvarande system.

Arbetssättet riskerar att bli ineffektivt

Riksrevisionen har granskat arbetssättet Nya Komet, som bär stora likheter med det föreslagna arbetssättet. Riksrevisionens granskning visar att intresset från markägare har varit relativt lågt och att arbetssättet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt eftersom både skydds- och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena ofta är lägre, i områden initierade genom Nya komet. Dessutom medför arbetssättet högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet.

En annan farhåga som lyfts fram från länsstyrelserna är att naturreservat av tillräcklig storlek kommer att bli svåra att uppnå om markägare på frivillig väg ska ta fram områden. Ett lämpligt naturreservat bör, förutom att innehålla höga och prioriterade naturvärden, storleksmässigt klara att skapa förutsättningar för arter att överleva på lång sikt och får därför inte vara för litet. Detta innebär normalt att det är ett flertal markägare som berörs av ett lämpligt område. Det finns stor risk att områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är för små för att vara funktionella eller endast utgörs av mindre, ej sammanhållna delar av ett större skyddsvärt område.

Länsstyrelserna har vidare framfört att det finns en risk att samlade markägarinitiativ för att föreslå skydd av större områden med många markägare inte kommer till stånd. Detta innebär i sin tur att

ansvaret förslagsvis bör läggas på någon eller några markägarorganisationer. Om organisationerna inte kan axla det ansvaret finns en överhängande risk att reservatsförslag utifrån de kvalitetskriterier som satts upp för skydd inte kommer att föreslås. Förslaget bygger på att markägarorganisationerna ska erbjudas en större roll i ett arbete med formellt frivilligt skydd. Tidigare erfarenhet är att markägarorganisationernas intresse och medverkan varit ringa och att det även finns en intressekonflikt inom skogsägarrörelsen där man både är en medlemsorganisation och ett företag som konkurrerar om tillgängliga virkesvolymer på marknaden. En virkesköpare får provision för den volym denne tecknar avtal om avverkningsuppdrag för. Det kan vara svårt för virkesköparna att ge råd om frivilligt formellt skydd i de fall det i ett område samtidigt finns höga naturvärden och eftertraktade virkesvolymer.

Myndigheterna befarar också att om markägaren alltid ska ha möjlighet att föreslå skyddsform och detta tillämpas bokstavligt kan man få områden med en blandning av skyddsformer, vilket leder till krånglig, dyrbar, tidsödande och dysfunktionell förvaltning.

De återstående skogarna med höga naturvärden riskeras

Myndigheterna menar vidare att om myndigheten ska vänta på markägares anmälningar riskerar det att innebära stora problem om anmälningar inte kommer in medan skyddsvärda områden samtidigt avverkas. Har myndigheterna då inte möjlighet att agera äventyras måluppfyllelsen.

Länsstyrelsen i Västerbotten menar exempelvis att den har relativt god kunskap om vad som finns kvar av värdekärnor inom trakterna och i spridningsstråk mellan dem. Länsstyrelsen påpekar också att kvarvarande oskyddade värdekärnor avverkas i en takt som överskrider den takt med vilken områden skyddas och bedömer att återstående oskyddade värdekärnor inom värdetrakter och spridningsstråk mellan dessa kommer avverkas inom en 10–15 års period med nuvarande avverkningstakt.

Ett verktyg för att omhänderta äganderättsproblem försvinner

Det pågår flera processer där Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt miljöbalken meddelat beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som inneburit att en viss åtgärd inte får vidtas. Den rättsliga prövningen är inte färdig då detta betänkande går i tryck. I flera fall rör det sig om frågor som hanterar skyddet av fridlysta arter, vilket i dagsläget hanteras av en annan utredning. Bestämmelsen är dock tillämplig även beträffande påverkan på naturtyper och livsmiljöer, eller med andra ord skogar med höga naturvärden. Trots att bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken är kopplad till en ersättningsrätt i 31 kap. går det inte med säkerhet att i dagsläget avgöra om och i så fall i vilken utsträckning ersättning ska betalas för ett beslut som innebär en rådighetsinskränkning.

Skogsstyrelsen har endast i begränsad omfattning tillämpat bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken i de fall en skogsbruksåtgärd skulle påverka en naturmiljö i en enligt miljöbalken otillåten utsträckning. Myndigheten har i sådana fall oftast valt att inrätta ett områdesskydd i stället för att meddela ett föreläggande om begränsningar eller ett förbud att vidta åtgärden. Det har varit ett praktiskt sätt att hantera frågan. Om möjligheten att i alla lägen besluta om att inrätta områdesskydd försvinner, för de fall då markägaren inte samtycker till inrättande av ett formellt skydd, kommer balkens otydliga bestämmelser på denna punkt att behöva prövas även för skogar med höga naturvärden. Artskyddsutredningen kan inte förväntas komma att hantera denna fråga. Utgången av en rättslig prövning av rätten till ersättning och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är alltjämt osäker – vilket i sig utgör ett äganderättsproblem.

10.2.3 Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas?

Utredningens förslag om frivilligt formellt skydd utgör en del av ett större reformpaket för en stärkt äganderätt, en växande bioekonomi och en effektiv naturvård. Flera av de farhågor som lyfts fram beträffande arbetssättet har sin grund i dagens konfliktytor, som i sin tur beror på en otydlig styrning av naturvårdsarbetet och en misstro mellan markägare och myndigheter.

Utredningens förslag i denna del utgör dock en pusselbit i en ny, tydligare och förhoppningsvis mer effektiv naturvårdspolitik där konkreta politiska mål styr myndigheternas arbete och där det finns tillräcklig finansiering för att uppnå målen. Många av de konfliktytor som präglat naturvårdsarbetet i skogen – ambitiösa men motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald, utpekanden av höga naturvärden i form av nyckelbiotoper på privat mark och en otydlig förväntan om sektorsansvar i det enskilda fallet – omhändertas av andra förslag som läggs i denna utredning. Det är därför inte givet att de problem som finns i dag kommer bestå i det nya systemet. Frivilligt formellt skydd är i stället en viktig del för att få det föreslagna systemet att hänga ihop.

Genom att handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen hanterar hela naturvården samlat tydliggörs vilken roll det frivilliga formella skyddet ska spela i arbetet, tillsammans med frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och naturvårdande skötsel. En målbild för det samlade naturvårdsarbetet i skogen är viktigt för att skapa förståelse och incitament även för det frivilliga skyddet. De begränsningar som arbetssättet har – till exempel för att bevara mycket stora sammanhängande unika naturskogar, där markägarinitiativ i praktiken skulle vara omöjligt att genomföra –omhändertas genom möjligheten att i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald peka ut särskilt angelägna allmänna intressen.

Arbetet med grön infrastruktur föreslås även det utgöra en viktig del av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. De farhågor som framförts från markägarhåll att grön infrastruktur ska gå från att utgöra samverkan mellan olika aktörer i landskap, till att bli en restriktion mot brukande bör effektivt omhändertas genom frivilligt formellt skydd. Dialogen om att samverka i landskap för att skapa en så effektiv naturvård som möjligt som inte i onödan ska konkurrera med den virkesproducerande marken har större förutsättningar att lyckas om misstron mot arbetssättet elimineras.

Arbetssättet kommer att kräva en omställning och en ny attityd från myndigheter och markägare för att lyckas. Det finns anledning att tro att tiden är mogen för nya tankar i skogspolitiken för att ta Sverige ur en destruktiv spiral där dialog ersatts av debatt.

I samband med att frivilligt formellt skydd införs bör en tidpunkt då arbetssättet utvärderas och omprövas införas. Med hänsyn till att det kan finnas svårigheter med att sjösätta en så genomgripande för-

ändring anser utredningen att fem år är en lämplig tidpunkt för att utvärdera systemets effekter. Eftersom arbetssättet utgör en del av det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, som föreslås utvärderas och omprövas regelbundet, kommer arbetssättets långsiktiga effekter därigenom kunna hållas under uppsikt.

En översyn av miljöbalkstillsynen vid pågående markanvändning är påkallad

Som angetts finns det dock en juridisk komplikation vars lösning är angelägen för att få systemet att hålla samman. Denna utredning har inte haft möjlighet att föreslå de nödvändiga förändringar i miljöbalken som skulle innebära att myndigheternas möjlighet att förbjuda åtgärder med stöd av 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 § miljöbalken tydliggörs.

I dagsläget finns det en osäkerhet både rörande vilken verkan ett förbud enligt miljöbalken får för pågående markanvändning och hur balkens allmänna hänsynsregler påverkar rätten till ersättning för ett sådant beslut. Formellt skydd, till exempel ett biotopskyddsområde kan i dag inrättas av myndighet efter ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, där verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet inte kommit överens om nödvändiga anpassningar för att uppfylla balkens krav på hänsyn till naturmiljön. Om markägaren inte är intresserad av ett formellt skydd kan det nya arbetssättet innebära att myndigheten, mot markägarens vilja, i stället tvingas meddela ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant förbud riskerar att ha samma verkningar som ett formellt skydd för verksamhetsutövarens möjligheter att bruka marken men utgör inte effektiv naturvård. Det bör därför understrykas att det är angeläget med en översyn av miljöbalkstillsynen avseende skogsbruk. En ordning förordas där tillsynen i sin helhet flyttas över till skogsvårdslagen eller där tillämpningen och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tydliggörs.

10.3 Nya sätt att skydda skog

Förslag: Artskyddsutredningen M 2020:03, bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Skogsstyrelsen bör utreda möjligheterna till att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att förtydliga vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret och därefter utreda formerna för att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör utforma riktlinjer för en enhetlig och effektiv tillämpning av naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal).

Utredningens uppfattning är att alla naturvårdsavsättningar ska ha som mål att med så hög kvalitet och kostnadseffektivitet som möjligt bevara de värden som avses med skyddet. I både miljöbalken och de förordningar som meddelats med stöd av balken sätts gränserna för vad som får skyddas, hur ett skydd ska utformas och vilka åtgärder som kan få vidtas. Det bör göras en översyn av dessa regler för att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet i naturvården.

10.3.1 Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken

Biologisk mångfald bevaras bland annat genom att tillräckliga arealer av de naturligt förekommande arternas livsmiljö säkerställs. Detta förutsätter i normalfallet ett permanent skydd, särskilt beträffande arter som har höga krav på sin livsmiljö. Utredningen har emellertid konstaterat att det för en särskild företeelse finns ett behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt. Det behövs ett tidsbegränsat områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter som

under en kortare tid förekommer i skog, som i sig saknar höga naturvärden.

Det pågår flera rättsprocesser angående ersättning i situationer då skogsbruksåtgärder förbjudits i naturvärdesmässigt trivial skog, på grund av att området utgör fortplantningsområde för fridlysta fåglar. Om ett sådant område bedöms skyddsvärt endast under ett begränsat antal år, saknas i dag möjlighet att med formellt områdesskydd, vid sidan av naturvårdsavtal, avsätta området för naturvård under en begränsad tid för ett specifikt ändamål. Ett sådant tidsbegränsat områdesskydd finns i dag i Finland och är där begränsat till 10 år varefter området övergår till ett permanent skydd om skyddsbehovet kvarstår. Det är angeläget att en bortre tidsgräns sätts och att området i annat fall är bättre lämpat för ett mer permanent skydd.

Denna utredning har som uppdrag att finna flexibla skyddsformer för bevarande av biologisk mångfald. Biologisk mångfald bevaras på ett generellt plan genom att livsmiljöer för arter bevaras och utvecklas. För arter som inte kan överleva i skogar där ett rationellt skogsbruk bedrivs sker bevarandet genom att undanta de skogar som alltjämt utgör en livsmiljö för arten från skogsbruk. Detta sker genom att dessa livsmiljöer skyddas på mycket lång sikt.

Skydd av enskilda arter, eller exemplar av arter kan dock kräva att enskilda platser där en sällsynt art etablerats skyddas. Om det rör sig om en skyddsvärd art som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Om arten stannar kvar på platsen och bedöms kunna överleva där efter ett antal år finns då skäl att bevara livsmiljön mer långsiktigt. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddsförordningen utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör därför få tilläggsdirektiv för att utreda denna fråga specifikt och ges möjlighet att lämna förslag om ett sådant tidsbegränsat områdesskydd, om det befinns nödvändigt. Behovet och utformningen av ett tidsbegränsat områdesskydd är nära förknippat med de övriga frågor som Artskyddsutredningen har att bedöma.

10.3.2 Ändamålsenliga biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen kan besluta om biotopskyddsområden i skogen för mark- eller vattenområden som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna enligt bilaga 2 till förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det är dock vanligt att den skyddsvärda miljön är i behov av en skyddszon mot omgivande mark för att exempelvis dämpa sol- och vindpåverkan i den skyddsvärda miljön. Det förekommer även situationer där den skyddsvärda biotopen inte når ända fram till en fastighetsgräns eller en väg, vilket innebär arronderingsproblem genom att en mindre skogsmarksareal kan bli mycket svårbrukbar.

En önskvärd förändring i 7 kap. 11 § miljöbalken som ger möjlighet till att i biotopskyddsområden inkludera även en viss areal utöver den skyddsvärda miljön skulle avsevärt förbättra funktionaliteten i skyddsformen. En sådan förändring skulle även öka markägares förståelse för biotopskyddsområdets avgränsning.

Skogsstyrelsen har identifierat vissa skyddsvärda naturtyper som inte passar in i de nuvarande beskrivningarna i bilaga 2 till förordningen om områdesskydd. Det gäller bland annat äldre lövbrännelika successionsstadier med höga naturvärden och mosaikartade biotoper som funktionellt ofta hör samman men i dagsläget måste delas upp mellan olika biotopskyddsområden.

Ett biotopskyddsområde är i dagsläget begränsat till ett mindre område, som genom lagförarbeten definierats som omkring 20 hektar. Det bör övervägas om inte skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande. Behovet av att kunna skräddarsy föreskrifter och ge möjlighet att uppföra anläggningar talar för naturreservat i stället för ett biotopskyddsområde. Det är behovet av skötselplan och anläggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek. Behovet av att låta 7 kap. 11 § miljöbalken endast avse små områden bör därför utredas och det kan då finnas anledning att antingen slopa begränsningen eller att genom ett förtydligande utöka vad små markområden innebär i skogssammanhang.

10.3.3 Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvården god funktionalitet i landskapet. Utredningen har i andra sammanhang påtalat vikten av att miljöhänsynen är effektiv, av hög kvalitet och långsiktig. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare har ansvar att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn.

Ett avtal för förstärkt hänsyn skulle kunna ge ersättning för områden som i en skogsbruksplan är indelade för produktion med förstärkt hänsyn (PF). Markägaren skulle givetvis i dessa fall ha att visa vilka naturvärden som finns på fastigheten och hur de är tänkta att bevaras. Förstärkt hänsyn kan vara relevant och effektiv för att förstärka prioriterade naturvärden inom värdetrakter eller för att öka konnektiviteten mellan värdekärnor genom att en sådan förstärkt hänsyn lämnas mellan två värdekärnor som underlättar prioriterade arters spridning mellan dessa. Naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn bör även kunna användas vid behov, och när så i övrigt är lämpligt, för prioriterade kulturmiljöer.

Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även frågan om vilken hänsyn utöver lagens krav som följer av sektorsansvaret för miljön att komma upp.

En utgångspunkt bör vara att staten endast ska ersätta en markägare för sådan hänsyn som går utöver vad som generellt sett kan förväntas inom ramen för sektorsansvaret. Vägledning och riktlinjer måste därmed tas fram för var gränsen går mellan förväntad hänsyn enligt sektorsansvaret och sådan förstärkt hänsyn som kan utgöra grund för avtal med ersättning.

I ett bestånd som brukas med förstärkt hänsyn kan antingen en stor andel av träden lämnas som hänsyn vid trakthyggesbruk eller en förstärkt hänsyn lämnas inom alternativa skötselsystem till trakthyggesbruk.

Behovet att kunna ha möjlighet att avverka en viss mängd gamla och friska träd med låga naturvärden i syfte att producera högkvalitativt virke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas för naturvård skulle kunna uppnås genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Marknaden för kvalitetsvirke uppgår till flera hundra miljoner

kronor per år. Delar av detta behov bör kunna uppfyllas genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn i områden som i dag inte har så höga naturvärden att områdesskydd av området i sin helhet är befogat. Genom att överhålla bestånd för att dels kunna producera virke från friska äldre träd, dels skapa naturvärden genom att lämna delar av beståndet för naturvård, bör kunna skapa ett lönsamt alternativ till virkesproduktion för skogsindustrin.

10.3.4 Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. I en markägarenkät har 36 procent angett att processen att bilda naturreservat tog 3 år eller längre tid. 51 procent angav att processen var kortare än tre år.[2] Tiden för att bilda biotopskydd och naturvårdsavtal är i regel kortare.

Att reservatsarbetet tar tid beror på att förhandlingarna kan vara komplicerade och ofta involvera flera markägare samtidigt. Storleken på myndigheternas anslag för ersättning begränsar också myndigheternas möjligheter till markåtkomst i ärenden om områdesskydd. Handläggarresurserna för att driva processerna och skriva beslut är begränsade och processen måste vara rättssäker och bygga på en god och lyhörd dialog för att hitta lämpliga avgränsningar, föreskrifter och undantag till föreskrifter. Då ett naturreservat ska finnas för all framtid är det viktigt att denna dialog får ta sin tid.

Att betala intrångsersättning för markåtkomst innan ett lagakraftvunnet beslut om områdesskydd kan vara vanskligt då ett ägarbyte kan hinna äga rum innan beslut fattas. Den nya ägaren har då inte något områdesskyddsbeslut som hindrar pågående markanvändning och kan kräva ytterligare ersättning.

En möjlighet är att intermistiska beslut fattas enligt 7 kap. 24 § miljöbalken. Detta är dock ofta inte önskvärt hos berörd markägare genom att det uppfattas som en tvångsåtgärd, även om syftet ofta är att säkerställa att markägaren kan få ersättning under tiden processen pågår. En strävan mot att frivillighet och markägarinitiativ ska utgöra

[2] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018, *Formellt skydd av natur – undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2014–2016*, s. 6.

grunden för det formella skyddsarbetet kan dock vara betjänt av att det är möjligt att teckna naturvårdsavtal inför processen med områdesskydd.

Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal). Redan i dag används dessa avtal i viss utsträckning av länsstyrelserna, men knappast alls av Skogsstyrelsen vilket kan antas bero på att processen med bildandet av biotopskyddsområden i allmänhet är väsentligt kortare än bildandet av ett naturreservat. Det bör utredas hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd.

Ett väntansavtal bör kunna tecknas på så sätt att ersättningen bestäms till avkastningsräntan av den slutliga ersättning som fastställs vid inrättandet av det planerade områdesskyddet. Ersättningen för avtalstiden bestäms slutligt och betalas ut i samband med att områdesskyddet vinner laga kraft. Om områdesskyddet inte kommer till stånd, på grund av omständigheter som markägaren inte är ansvarig för bör ersättningen i stället bestämmas enligt en schablon motsvarande det intrång processen inneburit för markägaren.

Ett väntansavtal bör vara standardiserat och inte kräva någon egentlig administration. Myndigheternas arbetssätt bör innefatta att erbjuda avtalet redan då det kan konstateras att området är aktuellt för områdesskydd. Då det rör sig om större områdesskydd som omfattar flera markägare bör intresset för att vara med i processen öka. De som visar sitt intresse tidigt gynnas även framför de som väljer att inte delta aktivt i arbetet. Ett väntansavtal kan även innehålla skrivningar om vad som förväntas av de båda parterna, markägaren och myndigheten, i processen och den tidplan som ska gälla. Denna avsiktsförklaring kan då även ligga till grund för en bedömning om ersättning till markägaren ska utgå för ett områdesskydd som inte kommer till stånd.

Utredningen uppfattar behovet av att kunna erbjuda denna avtalsform gör sig gällande särskilt beträffande områdesskydd som inte förutsätter markägarinitiativ

10.4 Ersättning för naturvård

Bedömning: En formell naturvårdsavsättning bör vara ett ekonomiskt attraktivt alternativ och innebära ett okomplicerat förfarande. Sverige bör i likhet med våra nordiska grannländer införa en gynnsam beskattning av ersättning vid formellt skydd. Skattefri intrångsersättning bedöms vara en av de mest effektiva åtgärderna för ett framgångsrikt naturvårdsarbete.

Förslag: Regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning motsvarande 100 procent av marknadsvärdesminskningen samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Som ett andrahandsalternativ till skattefrihet, bör utredas hur ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för formellt skydd av skog på ett mer ändamålsenligt sätt kan avsättas till ersättningsfond

Vidare bör en översyn av reglerna av ersättning för naturvårdsavtal göras för att möjliggöra beskattning i annat inkomstslag eller periodisering.

Det bör även utredas om ersättning vid nekat tillstånd i fjällnära skog kan omfattas av reglerna som gäller för skogsskadekonto.

Regeringen bör vidare uppdra åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande 100 procent av skadan skulle medföra.

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Det finns anledning att bejaka det enskilda skogsbruk som i generationer bidragit till bevarandet av biologisk mångfald. Den ägargeneration som får intrångsersättning till följd av de naturvärden som bevarats eller utvecklats på fastigheten, har dock inte möjlighet att göra avdrag för några förvärvskostnader om fastigheten gått i arv. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan

ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Att en process för områdesskydd ska vara enkel och inte leda till oväntade skatteeffekter i efterhand bedöms sammantaget gynna naturvårdsarbetet mer än den höjning av intrångsersättningen som skedde år 2010. Reformen från 2010, om att intrångsersättningen ska vara 125 procent av marknadsvärdesminskningen, bör därför utvärderas. Det bör i det sammanhanget även övervägas om intrångsersättningen i stället ska vara skattefri i likhet med våra nordiska grannländer Finland och Norge, eller i vart fall omfattas av mer gynnsamma regler.[3]

Vid sidan av ersättning för det intrång och den skada som uppkommer vid inrättande av ett formellt skydd enligt miljöbalken, kan staten i stället köpa marken eller ett naturvårdsavtal tecknas. Det finns skäl att se över även dessa ersättningar för att säkerställa ett sammanhållet system där naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning.

10.4.1 Skattefri ersättning

Ett områdesskydd för all framtid som inrättas genom ett expropriationslikt förfarande på enskild mark, för att tillgodose allmänna intressen, är ett särpräglat rättsinstitut vilket kan motivera en skatterättslig särbehandling.

Genom att som nu beskatta statlig ersättning sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss utsträckning tillbaka till statskassan genom den kapitalvinstbeskattning som utlöses. Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

[3] För en kort redogörelse för den finska inkomstskattelagens och den norska skattelovens bestämmelser, se kapitel 6.7.1 respektive 6.7.2.

De statsfinansiella effekterna av skattefri intrångsersättning beror i hög utsträckning på om reformen finansieras genom att de förändringar i expropriationslagen som innebar ersättning till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kvarstår eller inte. Det nuvarande systemet med höjd ersättning som beskattas fullt ut innebär för markägaren att nettoersättningen ofta motsvarar eller är något lägre än marknadsvärdet. Att ersätta skadan och i stället låta ersättningen undantas beskattning kommer därför inte medföra någon större ekonomisk förändring i de flesta fall. Den ersättning som då utgår kan investeras i en ny likvärdig fastighet, utan begränsningar, eller användas på annat sätt.

Genom att återgå till principen om marknadsmässig ersättning, utan 25 procent påslag på marknadsvärdeminskningen, kommer systemet att återigen stå i överenstämmelse med de skadeståndsrättsliga principer på vilket det bygger. De motiv som låg bakom den höjda intrångsersättningen, som en kompensation för ideella värden, osäkerhet vid värdering och att tidpunkten för intrånget inte kan bestämmas av markägaren, bedöms lika gärna kunna kompenseras genom att undanta ersättningen från beskattning. Det nuvarande svenska systemet utgör även en svårförklarad anomali vid en internationell jämförelse. En differentierad beskattning har inte heller lika tydliga marknadsstörande moment som nuvarande uppräkning av marknadsvärdesminskningen. Det är rimligt att beräkna värdet av en marknadsvärdesminskning på samma sätt oavsett om det är staten som betalar ersättning för ett intrång eller om en fastighetsägare av annan anledning ska ersättas.

Det finns sammantaget stora fördelar med att i stället för det nuvarande systemet låta intrångsersättning undantas från beskattning. I detta sammanhang bör löseskilling även jämställas med intrångsersättning.

Om skattefrihet inte genomförs bör reglerna för avsättning till en ersättningsfond ses över i syfte att möjliggöra en förlängd tid för förvärv av ersättningsfastighet. I dagsläget är det möjligt att avsätta ersättning i tre och som högst sex år till sådan fond, vilket inte sällan är för kort tid för att hinna förvärva en tillräckligt attraktiv skogsbruksfastighet, särskilt i områden med ett svagt utbud.

Översynen av skattelagstiftningen bör ha som utgångspunkt att naturvård utgör ett tungt vägande allmänintresse som ska vara ekonomiskt attraktivt för markägaren. Inriktningen på utredningen bör

vara att i första hand utreda förutsättningar för att undanta ersättning enligt 31 kap. miljöbalken från beskattning och i andra hand att skapa gynnsamma förutsättningar för att för sådan ersättning förvärva en ersättningsfastighet. Den gynnsamma särbehandlingen bör omfatta ersättning för formellt skydd enligt miljöbalken, oavsett om det är markägarinitierat eller efter initiativ av myndighet eller kommun.

Däremot saknas det bärande skäl att låta ersättning för förbud mot en viss åtgärd omfattas av samma gynnsamma skatteregler.[4] De argument som framförts för en höjd intrångsersättning görs inte alls gällande på samma sätt om det är markägaren som initierat en åtgärd som därefter förbjuds, vilket utlöser ersättningsrätt. I dessa fall är det tvärtom påkallat att den eventuella ersättningen som följer av förbudet ska beskattas på samma sätt som den inkomst som åtgärden annars hade gett upphov till, vilket kan motiveras inte minst av att det annars skulle utgöra en påtaglig marknadsstörning att kunna anmäla ett naturvårdsbestånd för avverkning i syfte att få skattefri ersättning för ett efterföljande förbud. Att skattesubventionera ersättningsberättigade åtgärder som står i strid med den övergripande miljölagstiftningen kan vidare framstå som stötande.

Reformens syfte är att naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning och minska den administrativa börda som annars kan drabba den enskilde till följd av ett beslut om områdesskydd. En lämplig form att utreda dessa relativt komplexa frågor kan vara i samband med den föreslagna översynen av miljöbalkens tillsynsbestämmelser som rör pågående markanvändning, se ovan i kapitel 10.2.3.

Statsstöd

Definitionen av vad som utgör statligt stöd finns i artikel 107.1 *Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt*, FEUF. Där framgår att det ska röra sig om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel (hänförlighetskravet), av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitet). Sådant stöd är

[4] Exempelvis nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog eller förbud meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Se även kapitel 15.6.6.

oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I artikel 107.3 FEUF anges under vilka förutsättningar som ett stöd kan förklaras förenligt med den inre marknaden. EU-kommissionen har ensam behörighet att förklara ett statligt stöd, som i och för sig uppfyller kraven i artikel 107.1 FEUF, som förenligt med den inre marknaden.

Stöd får enligt artikel 108 FEUF endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningsplikten och genomförandeförbudet). Anmälningsförfarandet regleras i en särskild förordning. Det kan vara värt att notera att anmälningsförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning

Att särbehandla ersättning för områdesskydd i skogen i förhållande till annan expropriation eller annan avyttring innebär en stödordning.

Det går inte att säkert fastställa att generella ersättningsbestämmelser kombinerade med skattefri ersättning är varken förenliga eller oförenliga med detta statsstödsregelverket. Först måst avgöras om skattefrihet innebär en selektiv fördel.

Denna bedömningen sker i tre steg. För det första måste referenssystemet identifieras. För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör ett undantag från det systemet, eftersom den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets egentliga mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Att bedöma om ett undantag föreligger är nyckelelementet i denna del av analysen och möjliggör en slutsats om huruvida åtgärden vid första påseendet är selektiv. Om den berörda åtgärden inte utgör ett undantag från referenssystemet är den inte selektiv. Om åtgärden emellertid utgör ett undantag (och därför är selektiv vid första påseendet) måste det fastställas i det tredje steget av analysen om undantaget motiveras av (referens-) systemets art eller allmänna systematik. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet motiveras av systemets art eller allmänna systematik kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i FEUF.

Referenssystemet blir skattereglerna för expropriationsersättning. En skattebefrielse skulle utgöra ett undantag från det systemet,

särskilt om kopplingen mellan miljöbalken och expropriationslagen bibehålls.

Det går i det tredje steget att hävda att det här undantaget motiveras av systemets art och allmänna systematik. En förutsättning är att det går att motivera varför just den här ersättningen ska hanteras på ett annorlunda sätt. Där finns det en risk att hamna i ett cirkelresonemang, eftersom huvudargumentet för undantaget inte ligger i systematiken utan i strävan att skapa en särreglering för de som tar emot marknadsvärdesminskningsersättningen.

Att införa skattebefrielse för ersättning till följd av rådighetsinskränkningar för ett områdesskydd kan utgöra en selektiv fördel för mottagaren. Kommissionen har dock klargjort att det också är nödvändigt att bedöma om gränserna för referenssystemet har utformats konsekvent eller tvärtom på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag som är i en jämförbar situation med hänsyn till den bakomliggande logiken hos systemet i fråga.

Samtidigt kan en sådan skattelättnad förklaras förenlig med den inre marknaden med stöd av artikel 107.3 FEUF, om kommissionen får en möjlighet att ta ställning till den. I dessa sammanhang blir det särskilt aktuellt med frågan om överkompensation. Det innebär att det kan bli aktuellt med en lägre skattesats snarare än en skattebefrielse. Nära eller under jämförbara skatter i andra länder kan vara en väg.

Det kan konstateras att ersättning för områdesskydd i Finland inte beskattas. Att införa ett motsvarande system i Sverige kan därför motiveras utifrån en nordisk jämförelse. Det finns dock skäl att närmare utreda denna fråga och om nödvändigt anmäla stödordningen till kommissionen för granskning innan en reform genomförs. Utredningens förslag innebär att kopplingen till expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska upphöra och att marknadsvärdesminskningen därmed inte ska uppräknas med 25 procent. Detta talar för att stödordningen inte skulle anses gynna skogsägare på så sätt att handelspåverkan uppstår i större utsträckning än det finska systemet.

10.4.2 Ersättningen vid markköp

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas

andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl.

Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Intrångsersättning hanteras i dag enligt reglerna som gäller för expropriation och hanteras skattemässigt som en avyttring. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling. Det bör därför vid en reform av skattereglerna för ersättning enligt 31 kap. miljöbalken utredas hur ersättning för markköp till marknadspris, i syfte att bilda områdesskydd, skattemässigt kan behandlas på samma sätt. Köpeskilling genom en frivillig överenskommelse i syfte att bilda områdesskydd enigt 7 kap. miljöbalken bör i sammanhanget kunna jämställas med inlösen och utgöra samma slags ersättning. Ingen av dessa bör tas upp till beskattning, i vart fall inte om förvärven skett i naturvårdssyfte.

Långsiktigt är det mer rationellt att staten i största möjliga mån äger den skog som är skyddad för all framtid, om det är ekonomiskt likvärdigt med att utge intrångsersättning. Efter ett antal generationsskiften kan annars ägarstrukturen i framför allt större naturreservat komma att medföra en mycket svår hantering. Problem kan uppstå både vid den ordinära förvaltningen, då exempelvis gagnvirke från naturvårdande skötsel utgör markägarens egendom och vid katastrofer, exempelvis skogsbrand eller insektshärjningar, då markägaren och inte reservatsförvaltaren har det primära ansvaret.

10.4.3 Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatteregler för intrångsersättning och markköp utreds bör även ersättning för naturvårdsavtal ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det är till exempel möjligt att häva ett naturvårdsavtal om markägaren inte följer de villkor som är förenat med avtalet vilket innebär att ersättningen helt eller delvis ska återbetalas till staten.

Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket medför mycket höga marginaleffekter då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto). Detsamma bör gälla även för sådan ersättning som betalas vid nekade tillstånd och som inte föreslås undantas från beskattning.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Bedömning: Skyddad natur kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. Nationalparker bedöms ha bäst förutsättningar att fungera som tillväxtmotor och bör därför prioriteras. Delar av Sveaskogs ekoparker Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö bör omvandlas till nationalparker för att gynna lokalsamhället och främja hållbar naturturism. För att utnyttja den skyddade naturen för fler ändamål än bevarande av naturvärden i syfte att gynna exempelvis hållbar naturturism inom nuvarande och framtida naturvårdsavsättningar kan regelverken behöva ses över. Utgångspunkten bör vara att verksamhet som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Nuvarande regelverk ställer upp hinder för bland annat hållbar naturturism i skyddad natur.

Förslag: Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö.

Riktlinjerna till Naturvårdsverket bör vara att de nya nationalparkerna vad gäller föreskrifter, skötsel samt anläggningar för besökare utformas på ett sätt som innebär förbättrade förutsättningar för naturturism och friluftsliv samt lokal och regional utveckling.

Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör därefter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

I översynen bör det ingå att analysera vilka befintliga naturreservat och marker som är i statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling.

Naturvårdsverket bör även ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

För att gynna hållbar naturturism i skyddad natur bör regeringen även ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Regeringen bör utreda ändring av 28 b § jaktförordningen (1987:905) så att det blir möjligt att vidta åtgärder med stöd av 28 och 28 a §§ i nationalpark för att förhindra angrepp på ren. Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den redan aviserade översynen av rennäringslagen.

Regeringen bör i lämplig form utreda frågan om nationalpark bör kunna bildas även i kulturskapade miljöer och på mark som inte ägs av staten. Frågan kan utredas i samband med andra närliggande frågor eller i särskild ordning.

Sveriges natur är en tillgång som inte utnyttjas till sin fulla potential. Exempel från andra länder visar att naturturism i skyddade områden som nationalparker och större naturreservat kan skapa betydande mängder arbetstillfällen och en omfattande lokal ekonomi. Skyddade områden är attraktiva för besökare, både tack vare satsningar på besöksanordningar men även genom att områden ofta präglas av attraktiv och vacker natur. Ett sätt att gynna bioekonomin är att gynna förutsättningarna för en hållbar besöksnäring och naturturism.

Nationalpark är det mest kända internationella varumärket för besöksvärda naturområden. Att utnyttja möjligheten att använda nationalparker som en satsning på lokal och regional utveckling genom naturturism ger en klar synergieffekt vid naturvårdsavsättningar. Två bra exempel på hur en nationalpark kan bidra till naturturism är Åsnens nationalpark som bildades 2018, där bland annat berörda kommuner drev projektet *Destination Åsnen* samt Tivedens nationalpark där flera boende- och aktivitetsföretag ligger i direkt anslutning till nationalparken.

Erfarenheten från större turistsatsningar visar att hela bygden ofta får en förstärkt infrastruktur, samhällsservice och nya arbetstillfällen. Ett utbyggt mobiltelefon- och fibernät till följd av en ökad efterfrågan gynnar exempelvis andra näringar i lokalsamhället.

I hela landet finns en stor potential för att bilda fler nationalparker av lämpliga områden som skulle kunna bidra till lokalt och regionalt näringsliv. De områden som bedöms ha störst potential är de som har höga natur- och upplevelsevärden, och samtidigt är lokaliserade så att besökare lätt tar sig dit. Det är även en stor fördel om annan relevant infrastruktur som hotell, vandrarhem, campingplatser, restauranger och affärer redan finns etablerade i närheten. En nationalpark kan bara inrättas på statens mark vilket ofta innebär hinder vid etablering av nationalparker.

Det finns dock flera områden som det senaste decenniet har blivit naturreservat eller där reservatsbildning pågår som skulle kunna uppfylla ovanstående kriterier och där markköp är ett alternativ.

10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs i samband med att de blir nationalpark, så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra

till lokal och regional utveckling. Med tanke på att syftet med att ombilda ekoparker till nationalparker är kopplat till naturturism och friluftsliv, snarare än naturvård är endast några av ekoparkerna av intresse. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen. Utredningen gör även bedömningen att Sveaskogs andra ekoparker bäst förvaltas av bolaget även i framtiden.

Utredningen har av Naturvårdsverket begärt en analys för att utreda lämpligheten och möjligheterna att bilda nationalpark av några av Sveaskogs ekoparker och i förekommande fall intilliggande naturreservat.[5] Naturvårdsverket bedömer utifrån internationella och nationella kriterier för nationalparker och ekoparkernas potential för naturturism och friluftsliv att det i ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö finns delar som bör bli nationalpark. Utredningen delar Naturvårdsverkets bedömning i denna del. Samråd har skett med Sveaskog.

Ekoparkerna Böda och Hornsö är inte geografiskt helt heltäckande utan är flikiga och har några ”hål”. Det går att bilda en nationalpark med enbart Sveaskogs markinnehav, men nationalparkerna skulle kunna avgränsas mer ändamålsenligt om även vissa mindre privatägda fastigheter kan ingå i nationalparken. Dessa fastigheter behöver i så fall förvärvas av Naturvårdsverket. Frivilliga förvärv underlättas om mindre delar av de kvarvarande delarna av ekoparkerna, med låga naturvärden, skulle kunna användas som ersättningsmark för att köpa dessa delar.

Sveaskogs ekoparker

Sveaskog introducerade sitt koncept med ekoparker 2002. Ett bärande motiv var att komplettera existerande skyddsformer med en ny komponent på landskapsnivån och genom tillskapande av ekoparkerna kunde naturvårdsarbetet nu utvecklas till att även omfatta hela landskap.

Till dags dato har Sveaskog etablerat 37 ekoparker med stor variation i klimat, geologi, skogstyper och markanvändningshistoria, från

[5] Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08.

nordligt boreala fjällnära skogar till sydliga tempererade ädellövskogsområden. Den första ekoparken etablerades 2003 (Omberg) och den senaste (Öjesjöbrännan) invigdes 2014 efter den omfattande branden i Västmanland. Ekoparkernas totalareal är 241 000 hektar (varav 174 000 hektar produktiv skogsmark) och de enskilda ekoparkerna varierar i storlek från 1 100 till 22 000 hektar, med en medelstorlek på 6 500 hektar.

Ekoparkerna valdes ut baserat på kunskap inom Sveaskog om befintliga större sammanhängande områden med höga värden för biologisk mångfald, men också med hjälp av extern expertis på biologisk mångfald, skogstyper och viktiga habitat. I södra delen av landet var också områdenas betydelse för friluftsliv och närhet till befolkningscentra ett viktigt urvalskriterium.

För varje ekopark finns en ekoparksplan med målklasser för varje bestånd. I medeltal är 64 procent av arealen produktiv skogsmark inom ekoparkerna i dag klassad som naturvårdsskog, med fri utveckling eller naturvårdande skötsel. Rumsliga aspekter har delvis varit styrande i målklassningen för att skapa en infrastruktur med så god förbindelse eller spridningsmöjligheter som möjligt mellan områden med höga naturvärden. Planerna har tagits fram i diskussion med Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen och lokala intressenter för rekreation, botanik och fågelskydd, liksom med representanter för rennäringen i de fjällnära delarna.

De färdiga ekoparksplanerna ligger till grund för naturvårdsavtal utan ekonomisk ersättning som upprättats mellan Sveaskog och Skogsstyrelsen. Initiativet togs av Sveaskog för att genom 50-åriga avtal ge en långsiktig publik garanti för ekoparkernas bevarande och utveckling. I dag är alla avsatta bestånd som är avsatta för naturvård i ekoparkerna (cirka 112 000 hektar produktiv skogsmark) reglerade i dessa naturvårdsavtal och räknas av myndigheterna som formellt skydd. Även mängden hänsyn vid föryngringsavverkning på produktionsarealerna är reglerad i ekoparksavtalen. Andelen kvarlämnad hänsyn på den brukade arealen är i genomsnitt cirka 20 procent, att jämföra med cirka 10 procent på Sveaskogs avverkningar utanför ekoparkerna.

Inom ekoparkerna söker Sveaskog också öka upplevelsevärdena och underlätta för rekreation och friluftsaktiviteter genom information till besökande på olika språk och iordningställande av stigar, leder och rastplatser, särskilt inom ekoparker med hög besöks-

frekvens. Sveaskog har i dag ett hundratal turistentreprenörer som är verksamma på bolagets marker och ser ekoparkerna som särskilt lämpade som arenor för friluftsverksamhet. Bolagets erfarenhet är dock att utveckling av destinationer tar tid och att avgörande faktorer är geografi och övrig service, som tillgång på matställen och övernattningsmöjligheter. Att utveckla samarbeten med turistorganisationer och kluster av företag som kan stötta varandra och samarbeta ses som framgångsfaktorer och det är främst tillgången på entreprenörer med långsiktiga ekonomiska förutsättningar som upplevs begränsa en expansion.

Ekoparkerna skiljer sig från andra områden med formellt skydd i form av reservat eller nationalparker, bland annat genom delvis annorlunda metodik i naturvårdsarbetet som bygger på tydliga målbilder, landskapsekologiska resonemang och en kombination av olika aktiva åtgärder och uppföljning. Många ekoparker har i nuläget relativt stor andel restaureringsmark som först om några decennier kommer att ha utvecklat höga naturvärden. Sveaskogs uttalade avsikt är att långsiktigt arbeta för att nå detta mål och successivt förädla ekoparkernas naturvärden.

Under senare år har andra delar av storskogsbruket lanserat egna projekt med Sveaskogs ekoparker som förebild. SCA har avsatt fem större områden som så kallade mångfaldsparker i norra Sverige och Holmen Skog arbetar efter liknande principer i sina så kallade kunskapsparker inom fyra mellansvenska och nordliga landskapsavsnitt. På samma sätt som i Sveaskogs ekoparker läggs stor vikt på aktiva åtgärder och uppföljning inom dessa områden.

Samverkan mellan Naturvårdsverket och Sveaskog i förvaltning av de fyra nationalparkerna och resterande delar av ekoparkerna

Utredningen delar, efter samråd med Sveaskog, Naturvårdsverkets bedömning att Sveaskogs kvarvarande markinnehav kommer att vara del i en viktig helhet tillsammans med de tänkta nationalparkerna.[6] Till exempel kan leder och andra anläggningar för friluftsliv på Sveaskogs mark utanför en nationalpark komplettera nationalparkens anläggningar och förbättra möjligheterna att utveckla attraktiva destinationer för naturturism. Det kan även finnas förutsättningar för

[6] Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 2.

samverkan kring naturvårdande skötsel såväl inom de blivande nationalparkerna som i Sveaskogs kvarvarande innehav. Om skötseln görs samordnat och med gemensamma målbilder kan man få en bättre sammanlagd effekt. Eventuella etableringar av boendeanläggningar för naturturism kan dessutom med fördel lokaliseras på Sveaskogs markinnehav i direkt anslutning till nationalparken. Det finns därför starka skäl för att nationalparksförvaltaren och Sveaskog ska samverka om förvaltningen av dessa föreslagna nationalparker och Sveaskogs kvarvarande markinnehav.

På några decenniers sikt kan även troligen hela de fyra ekoparkerna kunna ingå i de nya nationalparkerna om resterande delar av ekoparkerna även fortsättningsvis sköts med målsättningen att utveckla deras naturvärden och höja deras attraktivitet för besökare.

Betydelse för friluftsliv och naturturism

Om delar av de fyra utpekade ekoparkerna blir nationalparker förbättras förutsättningarna för friluftsliv och naturturism på flera sätt.

Själva bildandet av nationalparken och nationalparkernas status medför att området synliggörs och får en internationellt känd och attraktiv kvalitetsstämpel som bland annat förenklar marknadsföringen av området som besöksmål. Nationalparkens attraktionskraft kan även bidra till friluftsliv och naturturism i nationalparkens omland. Nationalparksturism kan bidra till att förlänga besökssäsongen i regioner som i dag har en kort sådan säsong.

Tillgängliggörandet av nationalparken genom information, naturvägledning och anläggningar skapar bättre förutsättningar för berikande upplevelser i områdena. Företag och föreningar kan delta i aktörsutbildningar och sluta samarbetsavtal med nationalparksförvaltaren. Samarbetsavtalen gör det bland annat möjligt för aktören att nyttja nationalparkens symbol i sin marknadsföring.

De föreslagna nationalparkerna skulle omfatta relativt stora arealer, vilket i sig ger förutsättningar att ta emot många besökare utan att områdenas naturvärden äventyras. Stora nationalparker samt att Sveaskog enligt förslaget skulle fortsätta äga återstående delar av ekoparkerna kan också göra det möjligt att många olika aktiviteter kan bedrivas i och/eller utanför nationalparken samt att till exempel längre vandrings- och cykelleder som går både i och utanför nationalparken kan etableras.

Hornsö är enligt Naturvårdsverkets bedömning det område som har störst utvecklingspotential för friluftsliv och naturturism om det skulle skyddas som nationalpark, inte minst då området i dag har färre besökare än övriga föreslagna nationalparker. Området har i stora delar en påtaglig vildmarkskaraktär och kan erbjuda såväl fina naturupplevelser som de alltmer efterfrågade kvaliteterna tystnad och mörker. En nationalpark i området bedöms förbättra förutsättningarna för friluftsliv och naturturism genom att området blir mer känt, får en högre status samt får utvecklade anläggningar för besökare.

Nationalparkskriterier

Naturvårdsverket har på utredningens uppdrag bedömt de fyra utpekade ekoparkerna mot kriterierna för nya nationalparker.[7] Nationalparker ska enligt kriterierna:

- var för sig och tillsammans väl representera utbredda eller unika svenska landskapstyper i ett system över landet
- omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar
- till sin kärna och huvuddel vara natur med ursprunglig karaktär
- vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter
- ha höga naturvärden
- kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas.

Representativitet och del i system av nationalparker

Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan grundar sig på relativt omfattande analyser av hur olika nya nationalparker skulle komplettera befintliga nationalparker genom bland annat representation av viktiga landskaps- och naturtyper. En översiktlig analys av dessa aspekter för de i denna redovisning föreslagna nationalparkerna visar

[7] Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 4.

på att de nya nationalparkerna skulle komplettera Sveriges befintliga nationalparker på flera sätt:

- En nationalpark i Böda skulle innebära den första nationalparken på Öland och att flera för ön unika naturtyper skyddas som nationalpark.
- En nationalpark på Hunneberg skulle innebära att ett av Västergötlands karaktäristiska platåberg införlivas i nationalparkssystemet.
- En nationalpark på Hornslandet skulle innebära att södra Norrlands kustland representeras av en nationalpark.
- En nationalpark i Hornsöområdet skulle innebära att ett av södra Sveriges största sammanhängande skogsområden införlivas i nationalparkssystemet. Några motsvarande skogsområden dominerade av ek och tall finns inte i någon nationalpark.

Storlek

Naturvårdsverkets kriterier för nya nationalparker inkluderar ett krav att nya nationalparker ska omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar. I de fyra föreslagna nya nationalparkerna bedöms det vara möjligt att bilda en nationalpark med minst 1 000 hektar värdekärna. Det bör påpekas att storlekskriteriet ska ställas i relation till landskapets karaktär för att uppfylla kravet på att en nationalpark ska omfatta hela landskapsavsnitt.

När Naturvårdsverket har analyserat möjliga avgränsningar av de fyra nya nationalparker som föreslås är den totala ungefärliga storleken för de förslagna nationalparkerna mellan 2 400 hektar och 8 600 hektar. Naturvårdsverket bedömer därmed att det är möjligt att bilda nationalparker som uppfyller storlekskriteriet på 1 000 hektar för dessa ekoparker.

Dessutom bedömer det att de föreslagna nationalparkerna Böda, Hornslandet och Hornsö på ett mycket bra sätt skulle uppfylla kravet att skydda hela landskapsavsnitt. Förslaget till nationalpark på Hunneberg skulle till delar ha en ”ringform”, dvs. att enbart bergets brant och direkt anslutande mark skyddas i den norra halvan av berget och därför uppfylla kravet på att skydda ett helt landskapsavsnitt på ett sämre, men ändå godtagbart, sätt.

Natur med ursprunglig karaktär

Kriteriet att nya nationalparker till sin kärna och huvuddel ska utgöra natur av ursprunglig karaktär innebär vissa utmaningar för de föreslagna områdena. De fyra områdena ligger samtliga i den södra halvan av Sverige och människor har verkat i områdena under mycket lång tid. Människans närvaro har på olika sätt påverkat och format landskapet och även bidragit till och i vissa fall även varit en förutsättning för flera av dessa områdens höga naturvärden. Det kan därför vara missledande att tala om natur av ursprunglig karaktär, vilket även gäller flera av de nuvarande nationalparkerna. Vår bedömning är att det i de fyra föreslagna nationalparkerna finns en kärna av skogar med höga naturvärden, som till stor del kan karaktäriseras som naturskog, och som på det sättet kan liknas vid ursprunglig natur. Då även en stor andel av skogarna i de föreslagna nationalparkerna utgörs av skogar med höga naturvärden och de föreslagna nationalparkerna innehåller relativt opåverkade andra naturmiljöer som stränder, sjöar, vattendrag och våtmarker bedömer Naturvårdsverket att områdena till sin kärna och huvuddel kan anses utgöras av natur av ursprunglig karaktär.

Storslagenhet eller särprägel

De fyra föreslagna nationalparkerna bedöms av Naturvårdsverket med god marginal uppfylla kriteriet att vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter.

Naturvärden

De fyra utpekade ekoparkerna inkluderar områden med mycket höga naturvärden. De höga naturvärdena manifesteras i många fall genom stora arealer naturreservat i och i anslutning till ekoparkerna samt utpekande av stora arealer som Natura 2000 och riksintressen för naturvård samt genom Sveaskogs utpekande som ekopark.

Naturvårdsverket bedömer att de fyra aktuella områdena med god marginal uppfyller kravet på höga naturvärden.

Förutsättningar för effektivt skydd

De aktuella områdena bedöms ha mycket goda förutsättningar för att kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas. Då Sveaskog i de aktuella områdena har ett stort sammanhållet markinnehav är förutsättningarna goda för att bilda de föreslagna nationalparkerna utan till exempel de osäkerheter som finns vid nationalparksprojekt som förutsätter markförvärv från privata markägare.

Böda

Ekopark Böda ligger på nordligaste Öland i Kalmar län och omfattar totalt 5 800 hektar mark.

En nationalpark skulle kunna omfatta större delen av ekoparken och knyta ihop de båda kustreservaten Bödakusten västra och Bödakusten östra. Men det är också möjligt att bilda en nationalpark som endast omfattar den östra och norra delen av ekoparken, från Böda backars naturreservat och upp till Trollskogens och Vargeslättens naturreservat, inklusive de mellanliggande naturreservaten. Naturvårdsverkets bedömning är att åtminstone den östra och norra delen av ekoparken bör bli nationalpark. Det större alternativet är cirka 4 500 hektar varav cirka 1 900 hektar är naturreservat. Det mindre alternativet är cirka 3 400 hektar varav cirka 1 300 hektar är naturreservat.

Naturvärden

Området rymmer flera olika naturtyper allt från hav och rikkärr till sanddyner och alvar. I naturreservaten Bödakusten västra och östra finns mycket gammal naturskogsartad tallskog som växer på sanddyner. Skogarna här är unika och liknande skogar finns bara på Gotska Sandön. Här finns en stor mängd hotade arter knutna till såväl ljusöppna sanddyner som de gamla tallarna. Särskilt väl företrädda artrika grupper med många hotade arter i dessa skogar är steklar, skalbaggar, svampar och kärlväxter. Gammal naturskogsartad blandskog, kalkbarrskog och rik ängstallskog varvas med områden där jordlagret ligger tunt över kalkstenen eller där kalkfattigare sand dominerar.

Många marker är präglade av tidigare utmarksbete och hyser en rik flora med sällsynta gräs och olika orkidéer som till exempel vit skogslilja och spindelblomster men också med värdefullt glest stående trädskikt och rik biologisk mångfald. Mångfalden av olika svampar är exceptionell med många hotade arter. I ekoparken finns även gamla ädellövträd och ädellövskogar med en stor mängd hotade arter av bland annat insekter, lavar och svampar samt ett rikt fågelliv. Oftast rör det sig om gamla och ihåliga ekar medan gamla, hamlade, askar och lindar är sällsynta. Viktiga områden med gamla ädellövträd är till exempel Trollskogen, Vargeslätt, Lindreservatet och Skäftekärrsområdet.

Grankullaviken är av stor vikt för fiskföryngring och de grunda havsområdena längs kusterna och norr om Öland har höga marina värden. Grunda områden och havsvikar är mycket betydelsefulla som yngelplats för många fiskarter, för fåglar och hyser ofta en stor biologisk mångfald. Förekomsten av välmående grund och havsvikar kan vara helt avgörande för många rödlistade och hotade arters fortlevnad.

Kulturvärden

Öland är mycket rikt på fornlämningar från framför allt den äldre järnåldern och de bäst bevarade bebyggelselämningarna från denna tid finns i ekoparken. Järnåldersbyarna i ekoparken räknas som de bäst bevarade i norra Europa där Rosendal och Skäftekärr är de främsta. Nya lämningar hittas återkommande i samband med skogsbruk, vilket visar att den verkliga förekomsten är betydligt större än den i dag kända. I området finns även en översandning som sannolikt döljer många lämningar.

Värden för friluftsliv och naturturism

Böda lockar en stor mängd besökare varav många besöker sandstränderna. I anslutning till ekoparken vid en av sandstränderna finns Sveriges största campingplats.

Turismen i området har en betydande bredd och Böda är därför ett av Sveriges mest besökta fritidsområden. Till exempel har ljusa sandbottnar tillsammans med hög vattenomsättning skapat bra dykförhållanden som gjort området populärt bland dykare. Området

innanför stranden upplevs bäst längs med de leder och stigar som leder fram genom det trolska ek- och tallandskapet. Runt ekoparken sträcker sig en fyra mil lång cykelled som passerar många naturtyper och sevärdheter. Ett tätt skogsvägnät gör det enkelt att utforska området på egen hand och i flera av områdets naturreservat finns markerade naturstigar. Ängstallskogar och många andra ställen erbjuder orkidérikedom.

I Skäftekärrs järnåldersby finns information om historien och ekoparken. Även Rosendal är ett välbesökt område med väl bevarade bebyggelselämningar.

I naturreservatet Trollskogen ligger ett nybyggt Naturum under 2019 som hade 72 000 besökare.

Vid Byrum finns Ölands finaste raukområde som består av ett hundratal raukar längs en 600 meter lång strandremsa. Från områdets västra stränder blickar besökaren ut över Blå jungfrun och imponerande solnedgångar.

I naturreservaten och i anslutning till Naturum Trollskogen finns redan i dag en etablerad infrastruktur för att ta emot besökare och det finns goda möjligheter att höja standarden och komplettera den befintliga infrastrukturen.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom, eller åtminstone delvis inom, ekoparken:

- Trollskogens domänreservat. 266 hektar varav 114 hektar land.
- Bödakustens östra. 1 021 hektar varav 679 hektar land.
- Vargeslätten. 402 hektar varav 324 hektar land.
- Sjöstorp. 52 hektar, enbart land.
- Lindreservatet. 76 hektar, enbart land.
- Skeppersäng. 73 hektar, enbart land.
- Böda backar. 179 hektar, enbart land.

– Bödakusten västra. 741 hektar varav 493 hektar land.
– Idegransreservatet. 20 hektar, enbart land.

Alla dessa reservat är åtminstone till delar Natura 2000-områden (SCI).

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Relativt stora delar av ekoparken är utpekade som riksintresse för naturvård[8] och kustnära delar av parken är utpekade som riksintresse för friluftsliv[9] enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Ekoparksområdet ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken. Havsområdet utanför ekoparken är utpekat som riksintresse för naturvård.[10]

Halle- och Hunneberg

Halle- och Hunneberg är två platåberg som ligger vid Vänerns sydspets i Västra Götalands län. Ekopark Halle- och Hunneberg omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 600 hektar är produktiv skogsmark.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta Hunnebergs rasbranter samt de två större naturreservaten på Hunneberg tillsammans med anslutande marker på södra Hunneberg, motsvarande cirka 2 500 hektar landareal, varav cirka 400 hektar är i naturreservat där skogsbruk är förbjudet.

Naturvärden

Naturen på Halle- och Hunneberg har en stor variation av miljöer och arter. Bergen är uppbyggda av en serie olika bergarter. Underst ligger gnejs, ovanpå ett lager av sandsten och därefter ett lager alunskiffer. Överst finns en tjock hätta av hård och svart diabas. Denna har skyddat de undre mjuka bergarterna från att vittra bort. Det är diabasen som bildar de karaktäristiska branter som bergen vänder mot den omgivande slätten och Vänern i norr.

[8] Områdena Ölands norra udde – Bödabukten, Hornsjöområdet och kuststräckan Byrum-Byxelkrok.
[9] Området Norra Ölands kuster.
[10] Området Vattenområde utanför Ölands norra udde.

Djurlivet på bergen är rikt. Utefter branterna häckar många par pilgrimsfalk. Andra intressanta fågelarter är berguv, havsörn, fiskgjuse, nötkråka och spillkråka. Däggdjursfaunan består av älg, rådjur, kronhjort, räv, mård, grävling med flera. Bergen är kända för sin stora älgstam, även om stammen minskat rejält sedan de stora hyggesområdena från 1970- och 80-talen vuxit igen.

Randskogen och rasbranterna runt bergsplatåerna ytterkanter är en unik blandskog av främst tall och ek. Längs branterna växer en av Europas största sammanhängande ädellövskogar. Skogen fridlystes år 1830 och här finns 350-åriga tallar och ännu äldre ekar. Miljöerna har ett mycket rikt växt- och djurliv med ett stort antal sällsynta arter såsom läderbagge, blylav och jättelav.

Områdets höga naturvärden är i hög grad knutna till rasbranterna och de befintliga naturreservaten. Platåerna på Halle- och Hunneberg har en relativt låg andel äldre och biologiskt värdefull skog.

Kulturvärden

Ända sedan brons- och järnåldern har människor hållit till på Halle- och Hunneberg. Under 400-talet hade folkmängden vuxit sig relativt stor och rester av borgmurar på Halleberg härstammar från denna tid. Fornborgen är Skandinaviens största och byggdes som skydd i en intensiv folkvandringstid. Den fick stor betydelse under 1400–1600-talen vid danskarnas härjningar.

1351 förklarade Magnus Eriksson bergen för kronopark som de är än i dag. Gustav Vasa gjorde bergen till Konungens djurgård 1539.

Karaktäristiskt för bergen är de många torpmiljöerna och betesmarkerna. På 1600-talet fanns 28 torp och upp mot 500 slättkreatur betade i bergsskogarna. Sedan dess har många torpmiljöer planterats igen. På och runt bergen finns många kulturminnen bevarade, såsom ödetorp, stugor och odlingsminnen, kvarnar, klevar (branta stigar i bergsklyftor), kalkgrottor, skogsjärnvägens banvall och rester från kolning och kvarndrift.

Värden för friluftsliv och naturturism

I området finns ett stort antal fina besöksmål, främst i anslutning till naturreservatet Halle- och Hunnebergs rasbranter som sträcker sig runt bergen. Området är mycket välbesökt och vid Bergagården på Hunneberg finns ett kungajaktsmuseum och en restaurang. Det finns ett antal utsiktspunkter i området med vidsträckt utsikt över det omgivande slättlandskapet och Vänern. De berörda kommunerna (Vänersborg, Trollhättan och Grästorp) samverkar kring områdets framtid, bland annat genom flera projekt.

Kommunernas engagemang, närheten till flera tätorter och Göteborg samt läget nära riksväg 45 ger en stor potential för besökare och naturturism.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Halle- och Hunnebergs platåers naturreservat. Cirka 4 100 hektar[11], enbart land.
- Halle- och Hunnebergs rasbranters naturreservat. 1 233 hektar, enbart land.
- Grinnsjö domänreservat naturreservat. 38 hektar, enbart land.
- Öjemossarnas naturreservat. 381 hektar, enbart land.

Rasbranterna och Öjemossarna är Natura 2000-områden.

I anslutning till ekoparken vid Hunneberg i sydväst ligger Tunhems ekhagars naturreservat. Reservatet är 73 hektar stort och ligger på mark som ägs av Svenska kyrkan.

[11] Bildades som ett naturvårdsområde och saknar därför en skötselplan och skogsbruk är inte förbjudet.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Halle- och Hunneberg är utpekat som riksintresse naturvård och som riksintresse friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Området ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken.

Hornslandet

Hornslandet är en välavgränsad halvö i Bottenhavet utanför Hudiksvall. Ekopark Hornslandet omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 000 hektar produktiv skogsmark.

En nationalpark skulle kunna omfatta norra, östra samt södra delen av halvön och därmed alla naturreservaten i området med mellanliggande skogar, motsvarande cirka 4 400 hektar landareal varav cirka 650 hektar i befintliga naturreservat.

Naturvärden

Halvön består av ett mäktigt urbergsmassiv som reser sig 50–75 meter över havet och når en högsta höjd av cirka 110 meter över havet. Hornslandet har en särpräglad natur och en intressant historia som ger hela området en unik karaktär. Bebyggelsen är samlad till de tre fiskelägena Arnöviken, Hölick och Kuggörnarna medan halvön i övrigt i princip saknar bebyggelse.

Naturvärdena på Hornslandet är höga, och är i stor utsträckning knutna till gammal tallskog. Ett bälte av gammal tallskog sträcker sig från de norra delarna, längs med den östra kusten och ned till Hölicks naturreservat på södra delen av halvön. Äldre tallskog finns även spridd uppe på halvön, oftast knuten till hällmarker och klapperstensfält. Tallskogen är tydligt präglad av skogsbränder. 1888 brann hela Hornslandet vilket förutom att sätta sina spår i tallskogen även ledde till självföryngrade lövskogar med björk och asp. Det finns många ovanliga och hotade arter knutna till gammal tallskog i området, till exempel den mycket sällsynta jättepraktbaggen. Sveriges äldsta kända tall, omkring 760 år gammal, växer i naturreservatet Norra Hornslandet.

Vid bildandet av en nationalpark skulle naturvärdena på sikt kunna utvecklas och stärkas i stor utsträckning. Eftersom bestånd med höga naturvärden finns spridda över halvön är förutsättningarna goda att restaurera övriga bestånd. Det kan ske med naturvårdsbränning, eller andra naturvårdande skötselåtgärder.

Kulturvärden

Hornslandet har en rik kulturhistoria som bland annat är synlig genom fiskelägen, skeppsvrak samt labyrinter och gravrösen från både brons- och järnålder. I området finns ett antal spår efter tidigare nyttjande av områdets skogar, såsom fäbodmiljöer, kolbottnar och kolarkojor. Kuggörens fiskeläge är utpekat som riksintresse för kulturmiljövård enligt miljöbalken 3 kap. 6 §.

Värden för friluftsliv och naturturism

Hornslandet är ett uppskattat besöksmål, för såväl Hudiksvallsbor som mer långväga besökare. Vid Hölick finns i direkt anslutning till det befintliga naturreservatet badstränder, camping, småbåtshamn och en restaurang. Ett flertal stigar och vandringsleder finns på halvön. Sportfiske i sjöarna och i havet är populärt och fågelskådningen är mycket bra året om. Enskilda besöksmål som Hölicks urbergsgrottor och Sveriges äldsta tall får många besök. Förutom besöksnäringen vid Hölicks camping finns redan i dag några naturguider som är verksamma i området.

Hornslandet har en säregen karaktär och är ett stort oexploaterat naturområde som är lättillgängligt samtidigt som det ger en känsla av orördhet. Mycket natursköna miljöer finns såväl längs stränderna som vid sjöar och våtmarker mer centralt på halvön. Att det är en halvö med bra vägförbindelse till fastlandet gör att besökare enkelt kan komma ut till vackra kust- och skärgårdsmiljöer.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Norra Hornslandet. 112 hektar varav 111 hektar land.
- Kuggörarnas domänreservat. 51 hektar varav 25 hektar land.
- Klibbalsreservatets domänreservat. 43 hektar, enbart land.
- Lövsalen. 201 hektar varav 197 hektar land.
- Hölick. 598 hektar varav 305 hektar land.

Sveaskog äger marken i dessa naturreservat som förvaltas av Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Dessa naturreservat är även Natura 2000-områden.

Angränsande skyddade områden är de närliggande öarna Bålsön (naturvårdsområde) respektive Agön-Kråkön (naturreservat) som ägs av Hudiksvalls kommun.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Nästan hela ekoparken ingår i områden som är utpekade som riksintresse naturvård[12] och riksintresse friluftsliv[13] enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Övriga intressen

Av Sametingets karta över samebyar och renskötselområdet framgår att Hornslandet ingår i Voernese samebys vinterbetesmarker.

Hornsö

Hornsö ekopark ligger i östra Småland och omfattar cirka 9 200 hektar skogsmark varav cirka 8 200 hektar är produktiv. Hornsö är ett stort sammanhängande skogsområde i östra Småland.

[12] Området Hudiksvallskusten.
[13] Området Hudiksvallskusten med Hornslandet.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta de tre stora naturreservaten och anslutande mark med höga naturvärden samt mellanliggande områden, motsvarande mellan 7 000 och 8 600 hektar landareal, inklusive Naturvårdsverkets nuvarande innehav på cirka 1 600 hektar.

Naturvärden

I ekoparken finns en mycket varierad natur. Alsterån rinner här genom ett sjölandskap och längs med ån finns på flera ställen fina sumpskogar med rikt inslag av al, ask, asp, ek och björk. Tallskog dominerar övriga skogar i området, men har en anmärkningsvärt hög lövinblandning. Särskilt anmärkningsvärd är förekomsten av skogsek och bergek i samtliga skogstyper. Här och var i hela området står månghundraåriga ekar mitt ute i skogsmarken, särskilt öster om sjön Allgunnen.

I den centrala delen av området finns ett stort sammanhängande naturskogsområde som delvis härstammar från en stor skogsbrand 1868. Forskning har visat att området har varit beskogat i minst 2 600 år och under denna period har skogarna varit glesa, mestadels till följd av frekventa skogsbränder och skogsbete. Skogarna har under denna långa tidsperiod aldrig varit så täta som i dag. Det genomsnittliga intervallet för skogsbränder är högt i området, 37 år på fastlandet och 46 år på öar i sjön Allgunnen. I det stora naturskogsområdet är det förutom gamla tallar även gott om gamla aspar, björkar och ekar.

Flera mindre naturskogsartade mycket artrika bokskogar med inslag av idegran finns i den östra delen av området.

Den stora mångfalden av olika skogstyper tillsammans med riklig förekomst av stenig mark, som gjort området svårbrukat, täta intervall av skogsbränder, ett gynnsamt varmt sommarklimat samt skogsbete i glesa skogar har skapat en mycket stor mångfald av vedlevande insekter. Hornsö ekopark och naturreservatet Allgunnen hyser tillsammans det största antalet hotade och rödlistade arter av vedskalbaggar som påträffats i Sverige. Totalt är 700 vedlevande skalbaggsarter påträffade, vilket är det högsta antalet som noterats för något område i norra Europa. Av dessa 700 arter är 185 rödlistade. Det totala antalet rödlistade skogslevande arter är långt större än så då rikedomen på framför allt skogslevande fjärilar också är stor. I stort

sett årligen hittas ännu nya insektsarter för landet och flera av dem anses vara väldigt ovanliga även i övriga Europa. Bland vedlevande skalbaggar finns ett flertal arter som har sin enda eller ojämförligt största nordiska population i Hornsöområdet.

I området finns ett stort antal rödlistade och hotade lav- och mossarter knutna till gammal ek, bok och ask. Kunskapen om svamparna i området är ännu dålig men de senaste åren har ett flertal hotade marklevande svamparter knutna till ek och bok påträffats.

Fram till slutet av 1990-talet häckade ännu vitryggig hackspett i området och i dag finns ännu goda bestånd av mindre hackspett och tjäder. Uttern har ett gott bestånd i området och lo ses årligen. Mångfalden av fladdermöss är rik.

Totalt är 473 rödlistade arter noterade från området.

Kulturvärden

Spåren av svunna tiders mänsklig aktivitet är få i området som ligger i skärningen mellan tre olika kommuners utkanter. Slaggvarpar från blästbruk, tjärdalar och kolbottnar vittnar om att delar av området fungerat som råvarukälla medan lämningar efter kvarnar visar på det rinnande vattnets betydelse. Runt de fåtaliga små byarna finns lämningar av äldre bebyggelse.

Värden för friluftsliv och naturturism

Vildmarkskänslan är påtaglig i området till skillnad från de allra flesta andra områden i södra Sverige. Här kan besökaren bland annat njuta av stjärnhimlen utan störande ljus. Tystnaden är oftast slående då det från de centrala delarna av området är över en mil till närmaste stora väg eller järnväg. Den som vill kan vandra i timtal i ostörd natur. Skogsvägnätet är väl lämpat för de som vill cykla korta eller långa rundor med utgångspunkt från till exempel Alsterbro eller Aboda klint.

Alsteråns och Allgunnens sportfiske är känt och Allgunnens goda vattenkvalitet gör att många fiskarter trivs här. Det fiskrika vattnet bidrar till att besökaren kan få uppleva såväl fiskgjuse som storlom, och med en del tur även utter som trivs i det friska vattnet.

Många besöker i dag Aboda klint eller Allgunnen för att fiska, men för flertalet naturintresserade nordeuropéer är området ännu

okänt. Områdets besöksanordningar ligger i huvudsak i de befintliga naturreservaten. Det finns en stor potential att utveckla befintliga anläggningar och för närvarande genomför länsstyrelsen en satsning på leder med informationsplatser i Allgunnens naturreservat.

Områdets storlek gör att många kan trivas oavsett intressen. Med bra kanalisering och zonering kan den som söker stillhet, ro och harmoni finna sina platser samtidigt som ridning, cykling och vandring kan ske på särskilda leder.

Hornsö är den av de studerade ekoparkerna som i dag har lägst antal besökare. Men det finns en pågående diskussion i de berörda kommunerna (Högsby, Mönsterås och Nybro) om möjligheten att utveckla förutsättningarna för besöksnäring och naturturism i området. Bland annat har kommunerna fått Leader-medel för destinationsutveckling och såväl länsstyrelsens utvecklingsenhet som Region Kronoberg deltar aktivt i arbetet.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

– Ledegöl. 7 hektar, enbart land.
– Danmarksvägen. 6 hektar, enbart land.
– Bokhultet. 14 hektar, enbart land.
– Getebro. 243 hektar varav 197 hektar land.

I direkt anslutning till ekoparken finns även följande naturreservat på mark som ägs av Naturvårdsverket:

– Allgunnen. 2 263 hektar, varav 1 361 hektar land.
– Flasgölerum. 339 hektar, varav 299 hektar land.

Samtliga dessa reservat är Natura 2000-områden. De flesta reservat ingår i Natura 2000-områdena Alsteråns vattensystem eller Allgunnen.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Relativt stora delar av ekoparken och angränsande statligt ägda naturreservat ligger inom ett riksintresseområde för naturvård[14].

10.5.2 Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades 8 nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Vid utvecklingen av nya nationalparker och utveckling av naturturism kring skyddad natur är engagemang och intresse från berörda kommuner och regioner viktigt. I renskötselområdet är även engagemang och intresse från Sametinget och berörda samebyar nödvändigt. För ett framgångsrikt sådant arbete bör berörda myndigheter alltid, som i dag, samverka med dessa aktörer.

Bildandet av nya nationalparker i Sverige

Grundtanken med de svenska nationalparkerna är att bevara delar av vårt nationella naturarv. Sveriges nationalparker är en bärande del av landets skyddade natur. Nationalparkerna har betydelse både som skyddade naturlandskap med höga naturvärden och besöksmål för

[14] Alsteråns vattensystem.

den naturintresserade allmänheten. De är också turistattraktioner på internationell nivå.

Naturvårdsverket är ansvarig för att ta fram förslag till nya nationalparker[15]. Sedan 1989 finns det en nationalparksplan för Sverige som bland annat innehåller kriterier och förslag till nya och utvidgade nationalparker. Den senaste versionen av nationalparksplanen fastställdes 2008[16]. Sedan planen fastställdes 2008 har två nya nationalparker bildats och fyra befintliga nationalparker utvidgats. Sedan 2009 kompletteras den långsiktiga nationalparksplanen med en genomförandeplan som anger vilka områden som ska prioriteras för de kommande årens arbete[17].

Systematik för bildandet av nya nationalparker

I den långsiktiga nationalparksplanen finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar[18]. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren. Av de prioriterade områdena i den nuvarande genomförandeplanen har en nationalpark bildats, ett nationalparksprojekt avbrutits, två nationalparksprojekt startats upp under det senaste året (Bästeträsk på Gotland och Nämdöskärgården i Stockholms län) medan arbetet med ett av de prioriterade områdena (Reivo i Norrbottens län) inte har påbörjats.

Projekt för att bilda nya nationalparker

Det är ett omfattande och tidskrävande arbete att bilda en ny nationalpark. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker[19] och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som be-

[15] 3 § 15 p. förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.
[16] Naturvårdsverket, 2008. *Nationalparksplan för Sverige – långsiktig plan*.
[17] Naturvårdsverket, 2015. *Nationalparksplan för Sverige - genomförande 2015–2020.*
[18] Två nya nationalparker har bildats och fyra befintliga nationalparker har utvidgats sedan planen fastställdes 2008.
[19] 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

rörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidkrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

Förvaltning av befintliga nationalparker

Sveriges nationalparker förvaltas av länsstyrelsen. Undantag från denna huvudregel är nationalparkerna i världsarvet Laponia samt nationalparken Tyresta som förvaltas av en ideell förening respektive en stiftelse.[20]

Flera nationalparker har särskilda förvaltningsråd. Rådet är ett sätt att arbeta med lokal delaktighet och förankring. Syftet med ett skötselråd är att skapa ett forum för dialog, diskussion och personliga möten i frågor som rör en nationalpark. Ett skötselråd kan bestå av personer med lokal kunskap om området som till exempel tidigare markägare, representanter från organisationer, föreningar och andra grupper som på olika sätt berörs av nationalparken.

Förvaltningskostnaderna inkluderar skötsel och underhåll av entréer och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av hävdberoende naturtyper.

Förvaltningen av nationalparker finansieras i huvudsak av anslag 1:3 – åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelserna erhåller i normalfallet inga särskilda öronmärkta medel för förvaltningen av nationalparker utan får ett sammanhållet anslag som finansierar förvaltning av både naturreservat och nationalparker. Förvaltningskostnaderna för en nationalpark beräknas i normalfallet till cirka 1–3 miljoner kronor per år.

[20] 3 § nationalparksförordningen (1987:938) och Laponiaförordningen (2011:840).

Varumärket Sveriges nationalparker

Ett gemensamt varumärke, unikt för Sveriges nationalparker, ger möjligheten att kommunicera det gemensamma budskapet på ett effektivt sätt. När allt som görs i Sveriges nationalparker förmedlar samma sak blir Sveriges nationalparker ett tydligt, enhetligt och trovärdigt varumärke.

För att främja friluftsliv och attrahera fler besökare till Sveriges nationalparker förmedlas kunskap, information och service till naturen. Det förstärker hela upplevelsen genom att förstärka, tydliggöra och kommunicera nationalparkerna som idé och attraktion. Detta arbete sker inom ramen för varumärket Sveriges nationalparker och består bland annat av:

- Naturvägledning.
- Gemensam webbplats: sverigesnationalparker.se.
- Aktörsutbildningar och samarbetsavtal.
- Visuell identitet.
- Anläggningar.

Tillgänglighet är en viktig aspekt både vad gäller information, naturvägledning och anläggningar i nationalparken. En viktig del i arbetet med tillgänglighet är att anlägga nationalparksentréer som är platser dit besökaren lätt kan hitta och ha som utgångspunkt för sitt besök. För många besökare till våra nationalparker blir entréplatsen och vägen dit den enda upplevelsen av området. För andra är entréplatsen det ställe där hen får en första presentation av området. Det är därför viktigt att entréplatsen skapar goda förutsättningar för besökare för att lyckas förmedla upplevelser av det som är national parkens unika karaktär.

Den visuella identiteten införs successivt i landets nationalparker. När den identiteten införts i en nationalpark placeras en ”guldkrona” i varje nationalpark. Guldkronan bidrar på så sätt till känslan och vetskapen om att nationalparkerna är den finaste naturen.

Som en del i arbetet med varumärket Sveriges nationalparker och som ett led i arbetet med att skyddade områden ska vara en resurs för friluftslivet och naturturism kan aktörer som bedriver verksamhet i en nationalpark efter genomgången utbildningen ges rätten att

nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark. Från och med år 2017 har åtta nationalparker haft flera utbildningar, vilket resulterat i att år 2019 har totalt 63 aktörer tecknat avtal för att nyttja logotypen. Syftet med aktörsutbildningar och möjligheten för aktörer att nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark är att öka antalet aktörer som finns i eller i anslutning till nationalparkerna och verkar i linje med varumärkesstrategin för Sveriges nationalparker. Detta bidrar till ökade besöksantal och det i sin tur till ökad kunskap om naturen och förståelsen för betydelsen av naturvård hos allmänheten.

Fler nationalparker bör kunna bildas inom statens nuvarande markinnehav

I den långsiktiga nationalparksplanen från 2008 finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren.

Sedan den långsiktiga nationalparksplanen beslutades 2008 har kunskapsläget om områden som är lämpliga som nationalpark höjts avsevärt. Frågor kopplade till betydelsen av nationalparker för naturturism och friluftsliv har också blivit mer aktuella. Ett arbete med att uppdatera den långsiktiga nationalparksplanen är därför inplanerad att starta under 2021.

Inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen bör utredas vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo, det vill säga ägs av Naturvårdsverket eller Statens Fastighetsverk som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Arbetet med att utveckla varumärket Sveriges nationalparker kan därigenom komma att utnyttjas på bättre sätt om fler områden med skyddad natur ingår. Det bedöms finnas god potential att utnyttja statens marker på bästa sätt för att gynna lokalsamhällena genom att skapa attraktionskraft till redan skyddad natur som finns där.

10.5.3 Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat

I Sverige omfattas cirka 11 procent av land- och sötvattenarealen av naturreservat och nationalpark. Utredningen har kommit till slutsatsen att dessa investeringar förutom att bevara höga naturvärden bör utnyttjas på bästa sätt för att främja en sådan växande bioekonomi och landsbygdsutveckling som är förenliga med syftet med skyddet. Vid sidan av de förslag som läggs avseende uppdrag till Naturvårdsverket att gynna etablering av verksamheter som kan gynna en växande besöksnäring, inte minst i glesbygd, finns skäl att se över det regelverk som omgärdar nationalparker och naturreservat. Vissa delar av dessa skyddsformer låter sig inte, trots att det kan saknas bärande naturvårdsskäl, förenas med anläggningar för naturturism.

Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att även utreda om 7 kap. 2–5 §§ miljöbalken kan inkludera naturturism som ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat. Dessutom bör 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken och 5 § nationalparksförordningen ses över för att utreda om etableringar av anläggningar för naturturism kan utgöra ett särskilt skäl för dispens från naturreservats- och nationalparksföreskrifterna. Sådana etableringar bör dock endast kunna tillåtas i de fall de inte strider mot bevarandesyftet med skyddet.

Utredningens slutsats är att skyddad natur inte ska stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge natur- eller kulturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen i närheten där folk väljer att bo och verka. Om naturreservat och nationalparker kan ses som en resurs för orten kan acceptansen för områdesskydd och naturvårdsarbetet även komma att förbättras. Samhällsekonomiskt bedöms det sammantaget finnas stora fördelar med att modernisera regelverken kring naturreservat och nationalparker för att dessa i större utsträckning ska kunna vara till för människan.

10.5.4 Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Skogsnäringens andel av bioekonomin är i dag helt dominerande vad gäller förädlings- och exportvärde. Vad gäller sysselsättning har dock effektivisering, mekanisering och rationalisering inom både skogsbruket och skogsindustrins medfört att näringens betydelse som arbetsgivare minskat i betydelse de senaste 50 åren. Den svenska turistnäringen har å andra sidan sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under samma period.

Nio av tio utländska turister ser den svenska naturen som en del av sin reseanledning. Även trenden för den inhemska turismen bör, mot bakgrund av den pågående debatten om hållbart resande, alltmer komma att ske inom Sverige och till viss del till den svenska naturen. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygdskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Regeringen har beslutat att ta fram en nationell strategi för en hållbar turism och besöksnäring, dit naturturism räknas. Naturturismföretagen tillsammans med Svensk Turism har tagit initiativ till en delstrategi för svensk naturturism med särskilt fokus på områden utanför storstäderna. Definitionen av naturturism är enligt strategin ”förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum”. I begreppet ingår även kulturturism. Enligt strategin är skyddade områden, särskilt nationalparker, men även områden som ekoparker och biosfärområden där naturturism kan samsas med andra näringar av strategisk betydelse. Även natur utanför formellt skyddade områden har dock stor betydelse för naturturismen. Därför behöver modeller och praxis för samverkan med privata markägare utvecklas vidare så att markägaren får del av turismens intäkter, antingen direkt via arrenden och gemensamma affärsupplägg eller indirekt via ökad konsumtion på resmålet. Enligt strategin är detta centralt för naturturismens framtid.

Naturturism är särskilt väl lämpad för småskalig verksamhet på landsbygden och kan även för den enskilde företagaren kombineras med annan näringsverksamhet. Verksamheten utvecklas extra snabbt kring turistiska noder som större skidorter, nationalparker och andra

välkända resmål. Även om en privat markägare inte i dag själv utvecklar naturturismen, förbättrar en organiserad naturturism markägarens möjligheter till kommunikation med en tydligt utpekad operatör och kan i dialog med denna påverka verksamhetens plats och inriktning.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för Sveriges friluftsmål och Tillväxtverket är ansvarig myndighet för turismfrågor. Det saknas dock ett tydligt ansvar för frågor kopplade till naturturism, särskilt i skyddade områden. De satsningar på friluftslivet som görs i skyddade områden är viktiga för och kan användas av naturturismföretagare. Samverkan mellan Tillväxtverket, Naturvårdsverket och företrädare för naturturismföretag behöver stärkas. På så sätt kan naturturismens behov tydligare kunna inkluderas i Naturvårdsverkets arbete med skyddade områden. Omlands- och destinationsarbete kring ett skyddat område och en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området bidrar tillsammans till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fallen kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Men för varje område och varje etablering behöver berörda aktörer samverka och det finns i dag ingen tydlig ansvarig för detta, och bara något enstaka exempel på när det har gjorts. Behovet av och möjligheten till så kallade omlandsprojekt där förutsättningarna för naturturism och företagsamhet kring ett skyddat område analyseras och åtgärder för att stärka möjligheterna bör utredas vidare. I detta arbetet bör bland annat erfarenheterna från Omlandsprojektet Fulufjället[21] användas.

När statens medel används för en avsättning till naturvård bör även den potential till naturturism dessa områden kan ge utnyttjas. Marken i en nationalpark ägs alltid av staten och särskilt i dessa bör därför möjligheterna till naturturism beaktas. På så sätt kan flera syften uppnås med skyddet. Utöver skydd av biologisk mångfald och positiva effekter på friluftslivet kan skyddade områden också bli en långsiktig investering för landsbygdsföretag.

[21] *Gränsöverskridande besöksförvaltning för Fulufjällets nationalparker* bedrevs som ett samarbetsprojekt mellan nationalparksförvaltningarna för Fulufjället i Sverige och Norge 2016–2018. Målet var att skapa en gemensam besöksstrategi för att öka tillgängligheten till gränsregionens natur- och kulturarv.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att exempelvis anordna vandringar, naturguidningar och viltskådning. I välbesökta skyddade områden kan det finnas risk för problem och konflikter kopplat till besökare. Traditionellt har detta hanterats med föreskrifter mot vissa aktiviteter. På grund av detta finns ibland begränsningar i hur naturturismföretag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden.

Utredningen bedömer att det vanligtvis är bättre och mer effektivt att hantera problem kopplat till många besökare med andra instrument än förbud. I första hand bedömer utredningen att dessa problem bör hanteras med kanalisering, information, zonering eller etablering av anläggningar och anordningar som löser problemet utan att olika aktiviteter behöver förbjudas. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter för allmänheten enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i landets nationalparker och de naturreservat i respektive län som har störst potential för naturturism och besökare göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för en sådan översyn.

Internationellt används zonindelning, eller zonering som det också kallas i stor utsträckning. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besökstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. Flera av landets nationalparker har i dag en zonering, till exempel Björnlandet, Fulufjället och Gotska Sandön. Syftet med zoneringen i dessa nationalparker är olika och kan handla om till exempel att skapa både tysta störningsfria områden och områden för exempelvis skoteråkning. När det gäller zonering för att hantera stort besökstryck från besökare och utveckling av naturturism i områdena finns det stor utvecklingspotential.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. I mindre områden där besöken oftast är dagsbesök är behovet stort av till exempel rast- och grillplatser. I större områden som med fördel besöks under flera dagar är behovet stort av stugor, både för möjligheten att rasta men också för övernattning. Det behövs stugor, både som är öppna för alla men även sådana som går att boka i förväg.

I dag kommer många besökare till skyddade områden med husbil, en trend som stadigt ökar. Detta innebär ofta en konflikt då det i normalfallet inte finns några särskilt iordningställda platser för husbilar. Samtidigt vore det positivt om möjligheten till övernattning i husbil kunde erbjudas i eller i anslutning till vissa nationalparker och naturreservat. Detta skulle dock kräva iordningställande av uppställningsplatser och behov av viss service. Detta skulle kunna iordningställas av förvaltaren, men med fördel skötas av lokala entreprenörer. På samma sätt saknas möjlighet att övernatta i tält i flera nationalparker, något som bör kunna erbjudas, antingen i direkt anslutning till nationalparken eller genom att det tillåts på utvalda platser i parken.

För att stugor och andra anläggningar på att ändamålsenligt och förutsägbart sätt ska kunna nyttjas av organiserat friluftsliv och naturturismföretagare behöver åtminstone vissa av dessa kunna bokas eller arrenderas i förväg. Det behövs ett system för detta. Naturvårdsverket bör kunna stå som huvudman för ett sådant gemensamt system för alla anläggningar som uppförs av staten. Utformningen bör ske i samråd med berörda länsstyrelser.

En investering i sådan infrastruktur som beskrivs ovan innebär en blygsam kostnad i förhållande till den initiala kostnaden för markåtkomst. Sådan infrastruktur är dock en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet. Satsningar i anläggningar i skyddad natur som ligger inom renskötselområdet bör självklart ske i nära samråd med berörd sameby.

Amerikanska studier visar att för varje investerad dollar erhåller den lokala ekonomin 10 dollar tillbaka.[22] I Sveriges nationalparker gjordes 2,78 miljoner besök under 2019.[23] En finsk studie visar att det under 2019 gjordes cirka 3,22 miljoner besök i Finlands nationalparker, vilket innebär en ökning med två procent jämfört med föregående år. Dessa nationalparksbesökare beräknades ha ökat konsumtionen i närområdena med 3,7 procent och spenderande därmed totalt

[22] Pressmeddelande från Förenta staternas inrikesdepartement den 23 maj 2019: www.doi.gov.
[23] Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920/2020.

över 219 miljoner euro. I genomsnitt beräknades besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.[24] I nationalparker i attraktiva turistområden är effektiviteten än högre. Naturvårdsverket har ett uppdrag att redovisa vad satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur har inneburit för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism. Naturvårdsverket ska även redovisa arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur och hur det underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 mars 2021.[25]

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket som huvudman genomför ett samlat projekt för att gynna naturturism i skyddad natur. Följande åtgärder kan ingå i arbetet.

– i samverkan med Tillväxtverket och företrädare för naturturismföretagen analysera hinder och möjligheter för hållbar naturturism och ge förslag på hur kan denna verksamhet kan främjas i skyddade områden,

– genomföra en analys och kartläggning av vilka hinder som naturturismföretagare upplever för att kunna bedriva naturturism i och i anslutning till skyddade områden,

– se över vägledningar för utformning av gränser, reservatsföreskrifter och skötselplaner så att naturturism främjas utan att syftet med områdesskyddet äventyras,

– ta fram en uppdaterad vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i naturreservat så att de inte är onödigt inskränkande mot allmänheten, och med huvudsakligt fokus på att möjliggöra att naturreservaten kan nyttjas av friluftslivet och organiserad verksamhet, inkl. naturturism.

– ta fram en utvecklad vägledning för hur zonering och kanalisering skulle kunna användas för att ge större möjligheter för att utveckla naturturism i skyddade områden.

[24] Pressmeddelande från finska Forststyrelsen den 23 januari 2020: www.metsa.fi.
[25] Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket. M2019/01283/Nm.

– tillsammans med berörda länsstyrelser göra en översyn av avgränsningar, föreskrifter och skötselplaner för befintliga nationalparker och naturreservat med hög potential för naturturism i syfte att främja hållbar naturturism,
– se över hur befintliga anläggningar i naturreservat och nationalparker kan göra största möjliga nytta för både allmänheten och naturturismföretagare,
– etablera nya anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter i nationalparker och vissa större naturreservat,
– ta fram ett system för hur anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter ska kunna bokas eller arrenderas och en modell för prissättning,
– tillsammans med berörda länsstyrelser se över möjligheterna att etablera uppställningsplatser för husbilar i eller i anslutning till nationalparkerna och de mest välbesökta naturreservaten,
– se över föreskrifterna för landets nationalparker för att ge större möjligheter till tältning,

10.5.5 Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet

Av 28 b § jaktförordningen följer att renskötares rätt, att med stöd av 28 § jaktförordningen döda rovdjur för att skydda ren vid rovdjursangrepp eller när det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp, inte gäller i nationalpark.

Undantaget i 28 b § jaktförordningen innebär bland annat att 28 § och 28 a § inte gäller områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen om de ligger inom en nationalpark. Naturvårdsverkets uppfattning är att bildandet av nationalpark därmed försvårar renskötseln i området. Detta gäller särskilt om nationalparken omfattar renskötselns åretruntmarker, där kalvning äger rum.

Att en renskötare inte får skydda sina renar från rovdjursangrepp med stöd av 28 § jaktförordningen påverkar både samebyarnas enskilda intresse av att kunna bedriva en ekonomiskt bärkraftig renskötsel och det allmänna intresset av att främja samers möjlighet att

behålla och utveckla sin kultur och renskötseln som en del av denna. Utredningen bedömer att möjligheten att använda 28 § och 28 a § trots den relativt begränsade användningen är viktig för renskötseln och även har stor principiell betydelse.

I arbetet med att bilda en nationalpark i området Vålådalen-Sylarna-Helags i Jämtlands län krävde de berörda samebyarna att möjligheten till skyddsjakt med stöd av 28 § jaktförordningen skulle finnas kvar i en framtida nationalpark. Det är rimligt att tro att samma krav kommer att komma från berörda samebyar i framtida försök att bilda nationalparker i renskötselområdet. Eftersom det i praktiken är mycket svårt för Naturvårdsverket att gå vidare med nationalparksprocessen när någon sameby eller kommun motsätter sig det är det utredningens bedömning att det kommer vara mycket svårt att bilda nya nationalparker i renskötselområdet så länge inte 28 § jaktförordningen ändras.

Utredningen gör bedömningen att en ändring av 28 b § jaktförordningen så att 28 § jaktförordningen skulle gälla för att skydda ren i nationalpark förbättrar förutsättningarna för att bedriva renskötsel i befintliga nationalparker. Dessutom förbättras förutsättningarna att etablera nya nationalparker och utvidga befintliga nationalparker i renskötselområdet. En förändring som möjliggör att använda 28 § jaktförordningen för att skydda ren i nationalpark bedöms inte påverkar rovdjursarternas bevarandestatus eller jaktens omfattning i nationalparker i stort, varför ändringen kan försvaras även från det perspektivet. Undantaget från 28 b § andra meningen jaktförordningen bör endast gälla renskötande samers rätt att skydda ren inom samebyn.

Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den aviserade översynen av rennäringslagen.

10.5.6 Framtidens nationalparker

Utredningens förslag om att delar av fyra ekoparker ombildas till nationalparker, med en förvaltning av nationalpark och resterande ekopark i samverkan mellan staten och Sveaskog, kan också ses som ett sätt att testa nya vägar framåt både i utvecklingen av naturturism i skyddade områden och av nationalparksinstitutet som sådant.

Nationalparksbegreppet är gammalt i Sverige. De första nationalparkerna inrättades redan år 1909 och regelverket som omgärdar institutet har i princip inte utvecklats sedan dess. Nationalparkskriteriet om naturligt tillstånd och ursprunglig karaktär kan med fog ifrågasättas som föråldrat. Det finns knappast någon natur i Sverige som inte på något sätt har brukats av människan, även om detta brukande inte lämnat några i allmänhet lätt igenkännbara spår efter sig. Ursprunglighetskriteriet kan då uppfattas som ett osynliggörande av de människor som levt och verkat i de miljöer som avses, till exempel ursprungsbefolkningar.

Utredningen ser en möjlighet i att lagstiftaren överväger att modernisera och utveckla nationalparksinstitutet i flera avseenden för att göra skyddsformen bättre anpassad för dagens och framtidens samhälle. Nationalparker skulle då bättre kunna bidra till landsbygdsutvecklingen och vara en tillgång för lokalsamhället samtidigt som Sveriges natur skulle kunna tillgängliggöras och upplevas av fler än i dag.

Om nationalparker exempelvis skulle kunna bildas i kulturskapade naturmiljöer, såsom fäbodskogar eller trädklädda betesmarker, med mycket höga natur- och upplevelsevärden skulle nationalpark som varumärke kunna bidra till naturturism och landsbygdsutveckling även i denna typ av miljöer. Det finns inga bärande skäl till att dessa miljöer inte skulle kunna ha motsvarande kvalitéer, för naturvård, friluftsliv och naturturism, som dagens nationalparker, som gör anspråk på att bevara områden i dess naturliga tillstånd. Genom att kunna lyfta fram även ett historiskt brukande av naturen som ett skäl till områdets kvalitéer som värdefull natur- och kulturmiljö skulle till exempel ett traditionellt samiskt brukande av ett område, tillsammans med höga naturvärden, kunna motivera både nationalparksbildning och föreskrifter för att upprätthålla detta brukande. På samma sätt kan andra unika delar av Sveriges övriga kulturlandskap lyftas fram, bevaras och långsiktigt förvaltas för framtida generationer inom nationalparksinstitutet. Samhällsekonomiskt bör en bevarandeform, som innebär en destination för en hållbar besöksnäring, vara att föredra. Utredningen ser en framtida utveckling av nationalparksinstitutet i denna riktning som ett utvecklingsområde med potential.

Nationalparksbegreppet och även det statliga ägandet som förutsättning bär ett nationalromantiskt drag över sig. Det statliga ägandet som en förutsättning för inrättande av en nationalpark bygger

även på förvaltningspraktiska skäl. Det är exempelvis enklare att uppföra och förvalta statligt ägda anläggningar som Naturum på statens egen mark.

Det statliga ägandet som krav försvårar dock nationalparksbildning i mer kulturskapade naturmiljöer i och med att dessa ofta är privat ägda. Ett skydd av ett sådant område kan omfatta ett stort antal fastigheter och ägare. Många av dessa fastigheter kan också ha varit ägda av samma släkt under mycket lång tid, något som kan innebära att det finns starka känslomässiga band till ägandet. Kravet på statligt ägande kan då utgöra ett direkt hinder för att bilda och förvalta nationalparker, särskilt om skyddsformen skulle omfatta även kulturpräglade landskap. Detta knyter även an till den mark ovan odlingsgränsen där statens äganderättsanspråk är ifrågasatt och där framtida nationalparksbildningar kan komma att ifrågasättas av det skälet.

Om nationalparker även skulle kunna bildas på privatägd mark skulle den form av samverkan mellan Sveaskog och staten, som utredningen föreslår ovan, kunna underlättas och genomföras även mellan staten och andra aktörer. Det skulle då vara möjligt för till exempel skogsbolag, som arbetar med liknande privata initiativ som Sveaskog, att få en nationalpark på egen mark. Att ge en sådan möjlighet till privata markägare med höga naturvårdsambitioner skulle kunna vara ett incitament för ett långsiktigt bevarande och restaurering av vissa naturmiljöer, som inte är lämpliga för skogsbruk på grund av dess naturvärden eller dess värden som besöksmål. Staten skulle då kunna belöna även andra värdefulla privata initiativ genom att ge dessa status som nationalpark. En nationalpark är ett mycket starkt varumärke och att äga områden som kvalificerar sig för denna skyddsform bör ses som ett kvitto på ett synnerligen framgångsrikt naturvårdsarbete där. Det går i sammanhanget givetvis att även lyfta fram andra ägarkategorier, som Svenska kyrkan, olika samfälligheter eller allmänningar.

Det enda rimliga alternativet till direkt statlig ägande är en mycket stabil markägare som kan förväntas upprätthålla långsiktigheten under många generationer. För mark som i dagsläget är enskilt ägd skulle då exempelvis en stiftelse kunna bildas för att säkra långsiktigheten.

Utredningen ser framför sig en liknande utformning som för dagens naturreservat med inskränkningar för att uppnå syftet med nationalparken, förpliktelser för ägare och innehavare av särskild rätt

till fastighet att tåla åtgärder för att uppnå syftet och intrångsersättning i enlighet med 31 kap. miljöbalken och expropriationslagen.

Att staten köper mark inför en nationalparksbildning utesluts givetvis inte för att möjligheten öppnas för privat ägande. Det finns som nämnts vissa förvaltningsfördelar med ett statligt ägande för nationalparker som innehåller satsningar på anläggningar och anordningar och med många besökare. Det måste dock beaktas att det kan finnas många och starka skäl till att en markägare inte vill eller kan frånhända sig lagfarten. Den historiska förankringen på platsen, juridiska hinder, urfolksrättigheter som inte kan överlåtas eller för att kunna tillgodoräkna sig området som en naturvårdsavsättning i olika frivilliga marknadscertifieringar, för att nämna några.

Ett alternativ till att ägandekriteriet förändras är att det tillämpas på ett annat sätt. Exempelvis genom samägande eller genom att en nationalpark bildas över en del av ett område samtidigt som andra delar, med motsvarande kvalitéer, kvarstår i privat ägande under en annan skyddsform som medger olika former av brukande.

Värdet av att hela samhället tillsammans tar ansvar för natur- och kulturmiljövården skulle kunna belysas genom att möjliggöra ägande för andra än staten i områdesskydd av den högsta klassen. Då är ett direkt statligt ägande av marken som en förutsättning för nationalpark inte relevant.

Det finns givetvis berättigade farhågor om att Sveriges nationalparker som varumärke långsiktigt urholkas och tappar sitt värde genom alltför drastiska förändringar. Risken för en devalvering bör dock kunna hanteras genom att upprätthålla strikta kvalitetskrav vid urvalet av nationalparker och vid upprättandet av deras skötselplaner. Av samma skäl bör höga krav ställas på förvaltningen av parken och naturvårdsmyndigheterna bör fortfarande ha huvudansvaret för förvaltningen. På inget sätt påverkar äganderätten till marken äganderätten till varumärket Sveriges nationalparker. Det finns inte heller något skäl till att urvalet av nationalparker i framtiden, trots dessa reformer, ska ske vid sidan av Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan.

Reformerna som utredningen skisserat ovan kräver dock relativt omfattande förändringar, bland annat i miljöbalken, vilka bör utredas nogsamt och i särskild ordning.

11 Nyckelbiotoper

11.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur. I detta kapitel beskrivs nyckelbiotopsregistreringens bakgrund och syfte samt vilken betydelse begreppet fått.

11.2 Inventering av nyckelbiotoper

Begreppet nyckelbiotop och dess betydelse för skogsbruket har diskuterats inom skogssektorn under en längre tid. Som kommer att beskrivas nedan var syftet med inventeringen av nyckelbiotoper ursprungligen just en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera beslut- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet har därefter fått en vidare innebörd än vad som ursprungligen avsågs och blivit ett, i vissa avseenden, kontroversiellt begrepp bland annat för att marknadscertifieringarna har infört krav i sina standarder som innebär att nyckelbiotoper inte får avverkas.

Kunskap om områden med höga naturvärden är ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Exempelvis lyfter Riksrevisionen i sin granskningsrapport fram att kunskap om skyddsvärda områden är en förutsättning för ett strategiskt skyddsarbete, minimerar akuta hot mot skyddsvärda områden

och ökar förutsättningarna för relevanta markägarinitiativ till formellt skydd eller frivilligt bevarande.[1]

Sedan inventeringen startade har totalt cirka 69 400 nyckelbiotoper registrerats med en inventerad areal av nära 245 500 hektar varav nära 209 500 hektar utgörs av produktiv skogsmark.[2] I avsnitten nedan beskrivs Skogsstyrelsen arbete med nyckelbiotoper.

11.2.1 Nationell nyckelbiotopsinventering

I 1990-års budgetproposition framhölls att kännedom om naturvärdena i skogen var bristfällig, särskilt beträffade de små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter. Detta ansågs ha betydelse för de åtgärder som de naturvårdande myndigheterna kan aktualisera i samband med att en avverkningsanmälan lämnas in. Kunskaperna om dessa biotoper framhölls även som viktiga då andra skogsbruksåtgärder planerades utan att myndigheterna är inblandade. Vidare angavs att större hänsyn till dessa biotoper förväntades behövas tas i framtiden. För att möjliggöra detta måste kunskapsunderlaget ökas både hos myndigheterna och markägarna. Skogsstyrelsen tilldelades därmed medel i budgeten för en ”försöksverksamhet med inventering av värdefulla småbiotoper”.[3] Skogsstyrelsen inledde verksamheten med två års försöksverksamhet där en inventeringsmetodik utvecklades och det naturvårdsbiologiska begreppet *nyckelbiotop* började användas.[4]

År 1993 påbörjade Skogsstyrelsen en fullskalig nyckelbiotopsinventering (NBI) i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen finansierades med särskilda projektmedel i Skogsstyrelsens regleringsbrev för slutförande av inventering av bland annat småbiotoper.[5] I motiven till den nya skogspolitiken kommenterades inventeringen på följande sätt:

> Den skogspolitik som jag har förordat i det föregående bygger på en ökad frihet för skogsägarna utan ingripande från myndigheterna med föreskrifter och förbud. Samtidigt ökar kraven på att skogsbruket skall be-

[1] Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RiR 2018:17, s. 7.
[2] Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.
[3] Prop. 1989/90:100, bilaga 11 s. 36.
[4] Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventeringen 1993-1998 slutrapport*, meddelande 1-1999 En mer utförlig beskrivning finns i Nitare, J. 2011. *Barrskogar – Nyckelbiotoper i Sverige.*
[5] Regeringsbeslut 1993-06-10, Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende anslag inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

drivas i samklang med de naturgivna förutsättningarna och på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden värnas. Kunskaperna hos landets skogsägare varierar kraftigt De stora skogsföretagen har under de senaste åren förstärkt sina staber med ekologisk kompetens. Samtidigt har omfattande utbildning av övriga anställda påbörjats. […]

Underlaget för planering av verksamheten för den enskilda skogsägaren behöver inte vara så omfattande som för de större företagen. Enklare tillståndsredovisningar eller skogsbruksplaner har hittills varit tillräckliga. Jag har i det föregående förordat att skogsägarna själva i fortsättningen skall få avgöra om och när de vill skaffa sig en skogsbruksplan. Däremot skall det krävas att det vid anmälan om avverkning skall lämnas uppgifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Visserligen skall det då inte kunna ställas större krav på skogsägaren än vad som är rimligt bl.a. med hänsyn till utbildning och kunskaper. Men den nya politiken bygger, som också kommittén har påpekat, på att kunskaperna om naturvård och ekologi är högre än för närvarande. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskaper om var på skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns.

[…]

I skogsvårdsorganisationens regi pågår sedan några år inventeringar av skyddsvärda nyckelbiotoper och sumpskogar. Dessa inventeringar finansieras med skogsvårdsavgiftsmedel. Det är angeläget att de fullföljs så snabbt som möjligt. Till Skogsstyrelsens förfogande bör därför ställas sammanlagt 115 miljoner kronor för högst en fyraårsperiod. Medlen bör finansiera fortsatt inventering inom ramen för ett tidsbegränsat projekt. Några utfästelser om ytterligare medel för ändamålet bör inte ges.

Insatserna för bevarande av en biologisk mångfald kräver samordning av det material och kunskaper som finns i befintliga och pågående naturinventeringar. En sådan samordning bör ske i landskapsformat. Det är angeläget att inventeringsmaterialet ses i ett större perspektiv, eftersom det inte är möjligt att bevara den biologiska mångfalden genom åtgärder som planeras med utgångspunkt i bedömningar rörande ett enskilt arbetsobjekt.

Ökade kunskaper om vilka områden som bör skyddas och hur detta skall göras, byggda på förhållandena i större områden, möjliggör ökad flexibilitet och kan minska behovet av reservatsavsättningar. Dessa kunskaper gör det också möjligt att t.ex. avsätta reservat eller upprätta civilrättsliga avtal där det är mest angeläget. Inskränkningar i markägarens förfoganderätt skall härigenom inte behöva tillgripas i onödigt stor omfattning och för onödigt lång tid.

> Inom storskogsbruket initieras nu på flera håll en verksamhet grundad på denna syn. Det faller sig naturligt med de omfattande skogsarealer som här finns hos resp. skogsägare. Det är angeläget att verksamheten för skydd av den biologiska mångfalden kan bedrivas enligt samma principer inom småskogsbruket. Det är emellertid inte praktiskt möjligt att låta varje enskild skogsägare medverka i finansieringen av den uppgiftssammanställning som då behövs och som i huvudsak måste bygga på de olika inventeringarna som redan genomförs. Jag förordar i stället att skogsvårdsmyndigheten anvisas vissa medel för ändamålet. Som jag har antytt kommer en bättre samordning att leda till rationellare åtgärder som även minskar kostnaderna för den enskilde skogsägaren. Denne bör i gengäld, som jag har anfört i det föregående, förutsättas ha en positiv inställning till att utan särskild ersättning skydda mindre biotoper.
>
> Detta innebär således att den skogliga myndigheten i sin myndighetsutövning inte endast skall ta hänsyn till förhållandena på den enskilda fastigheten, utan även väga in förhållandena i större områden i syfte att minimera inskränkningarna i markägamas förfoganderätt.[6]

Den landsomfattande inventeringen, NBI, pågick till år 1998, efter att ytterligare medel tillskjutits för färdigställandet. Den inventering som Skogsstyrelsen genomförde under dessa år berörde en areal om cirka 11,9 miljoner hektar, vilket alltjämt utgör en av de största naturvärdesinventeringarna i världen. Under inventeringsperioden registrerade Skogsstyrelsen cirka 40 000 nyckelbiotoper med en totalareal på cirka 120 000 hektar. Till stor del genomfördes förtolkningen inför fältinventeringen genom analyser av bland annat infraröda flygbilder i stereoinstrument. Varje registrerad nyckelbiotop är dock resultatet av ett fältbesök. Den totala kostnaden för NBI uppgick till cirka 96 miljoner kronor och inventeringen förbrukade sammanlagt cirka 29 000 tjänstgöringsdagar. Kostnaden för inventeringen motsvarar därmed cirka 8 kronor per inventerad hektar eller cirka 1 000 kronor för varje hektar produktiv skogsmark som registreras som nyckelbiotop. Varje tjänstgöringsdag motsvarade cirka 410 inventerade hektar.

Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret, utan någon uttrycklig förpliktelse om detta. Mellanskogsbruket fick ett visst ekonomiskt stöd, med som mest 75 procent av inventeringskostnaden enligt en med markinnehavet avtagande skala. Skogsstyrelsen skulle ansvara för kontroll och behövlig utbildning för inventeringen på stor- och mellanskogs-

[6] Prop. 1992/93:226 s. 72–75.

brukets markinnehav som därmed skedde med nyckelbiotopsmetodiken. Storskogsbruket ansvarade själva för naturvärdesinventeringar och har i dialog med Skogsstyrelsen använt sig av, eller utformat snarlika metoder, som används vid NBI.

Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknas skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknas de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB[7], Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingår i mellanskogsbruket är större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar, kommuner och Svenska kyrkan. De två sistnämnda fick dock inget ekonomiskt bidrag.[8]

Efter att NBI avslutats år 1998 hade cirka 0,8 procent av den produktiva skogsmarken klassats som nyckelbiotop. Under år 2000 genomfördes en kontrollinventering vars stickprovsresultat indikerade att i storleksordningen 3,6 procent av den produktiva skogsmarken utgjordes av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen fick därför möjlighet att nyttja högst 10 miljoner kronor per år från ramanslaget för kostnader för *intrångsersättningar och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet* i syfte att täcka kostnaderna för ”en förbättrad biotopinventering”.[9] Mot denna bakgrund har Skogsstyrelsen utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på småskogsbrukets marker. Ytterligare cirka 10 600 nyckelbiotoper med en sammanlagd areal om cirka 37 000 hektar avgränsades och registrerades under denna period.[10]

Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper har dock fortsatt i viss omfattning i samband med annan verksamhet, exempelvis vid tillsyn före avverkning.

I maj 2018 fick Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget

[7] Bergvik Skog AB finns inte längre som bolag utan är numera uppdelat mellan de största tidigare aktieägarna.
[8] Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventering 1993–1998*, meddelande 1-1999 s. 14.
[9] Regeringsbeslut 2000-12-14, Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Skogsvårdsorganisationen, m.m. inom utgiftsområde 23 Jord och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, (rskr. 2000/01:87), N2000/10165/ESB (delvis), N2000/10320/ESB, ramanslag 41:2 anslagspost 4.
[10] Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006*, meddelande 2007-3.

ingick dels att applicera en utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.[11] I budgetpropositionen för 2018 beslutades om medel för detta under tio års tid. I riksdagens beslut om budget för 2019 togs däremot regeringens satsning på inventering av nyckelbiotoper bort. Regeringen beslutade därefter i juni 2019 att avveckla uppdraget till Skogsstyrelsen om den utökade nyckelbiotopsinventeringen.[12]

Under åren 1993–1998 och 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018 då det avslutade regeringsuppdraget genomfördes har cirka 56 200 nyckelbiotoper registrerats omfattande cirka 155 000 hektar produktiv skogsmark.

11.2.2 Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter

Vid sidan av den systematiska inventeringen NBI har nyckelbiotoper registrerats löpande av Skogsstyrelsen när de påträffas i samband med andra verksamheter, bland annat vid tillsyn i samband med avverkningsanmälan.

Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillsyn

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen sker en automatisk granskning då en mindre andel av ärendena sållas bort utan vidare åtgärd. Dessa ärenden hamnar på en egen lista i handläggarsystemet och handläggarna tar inte upp dessa för granskning. De återstående ärendena granskas manuellt av handläggare på distrikt inne på kontoret.

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen gör handläggaren en granskning med stöd av tillgängligt material i GIS-systemet och systemet för ärendehandläggning (Navet). De olika distrikten har också lokalkännedom och kan ha gjort observationer tidigare i eller nära ett område som anmälts för avverkning.

Utfallet av granskningen kan bli att området inte bedöms innehålla några höga naturvärden vilket leder till att områdets naturvärden inte utreds ytterligare.

[11] Regeringsbeslut 2018-05-17, N2018/0314/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.*
[12] Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*.

Området kan behöva besökas i fält om det utifrån kartunderlag eller annan tillgänglig information finns indikationer på att det kan finnas höga naturvärden och det är osäkert om åtgärden i så fall kan orsaka skada på naturmiljön. Ytterligare utredning av aktuella naturvärden i fält kan vara nödvändigt för att avgöra vilka anpassningar av åtgärden som kan komma att krävas.

Den metod som Skogsstyrelsen i dagsläget använder för att bedöma och utreda om ett område har höga naturvärden vid ett sådant fältbesök är nyckelbiotopsinventering. Identifierade höga naturvärden dokumenteras antingen genom att en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärden registreras i nyckelbiotopsregistret, samt kopplas till avverkningsärendet. Efter inventering beskriver Skogsstyrelsen eventuella nödvändiga anpassningar i en vägledning eller meddelar föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen. Om utredningen däremot visar att den tillsynade åtgärden inte kan utföras i enlighet med skogsvårdslagen utan att orsaka skada på naturmiljön tas ärendet upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta sker normalt inom sex veckor. Om det område som omfattas av tillsyn inte är tillgängligt att inventera på grund av snötäckt mark eller av annan anledning inleds en dialog med markägaren om att vänta med avverkning så att Skogsstyrelsens utredning kan utföras vid tillräckligt goda förhållanden. I regel kommer Skogsstyrelsen och markägaren överens om att avvakta med avverkningen.

Det finns även en möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela förbud om avverkning inom en viss tid med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket. Att Skogsstyrelsen fattar ett sådant beslut är ovanligt och bestämmelsen har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen. Om en avverkningsanmälan berör ett område med höga naturvärden ska alltid förutsättningarna för formellt skydd undersökas. Det specifika området värderas då utifrån den nationella strategin för formellt skydd av skog av områdesskyddshandläggare på distriktet.

Under åren 2007–2016 har det vid 2 272 ärenden, där avverkningsanmälningar fältbesökts inom ett år, identifieras och registrerats 2 381 nyckelbiotoper. Detta motsvarar en andel på 0,33 procent av samtliga inkomna avverkningsanmälningar under perioden. Under perioden 2007–maj 2020 har sammanlagt 3 215 nyckelbiotoper omfattande cirka 18 300 hektar produktiv skogsmarks registrerats i samband med tillsyn av avverkningsanmälningar.

Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillståndsprövning för avverkning av fjällnära skog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 18 § skogsvårdslagen gäller att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. Vidare ska ärendet handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, dock finns det ingen så kallad sexveckorsregel för dessa ärenden som det gör för avverkningsanmälan och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det finns inget krav på att ansökta områden ska fältbesökas men ofta är det nödvändigt. Nuvarande praxis inom myndigheten innebär oftast att fältbesök före avverkning sker i syfte att kvantifiera och bedöma förekommande miljövärden och hänsynsbehov till rennäringen. Vid fältbesök görs även en bedömning om området utgör produktiv skogsmark, går att föryngra efter avverkning samt om den ansökta avverkningsformen och föryngringsmetoden är lämplig. Vid fältbesöket görs anteckningar om iakttagelser och ställningstaganden som görs och som används vid beslutsprocessen.

Tillstånd till avverkning som är oförenligt med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården får inte ges. Skogsstyrelsens tolkning av bestämmelsen och handläggning innebär att nekande av tillstånd till föryngringsavverkning oftast motiveras med att berörd del utgör ett ”område med mycket stor betydelse för flora och fauna”. Nivån på benämningen vilar till stor del på begreppet nyckelbiotop. Begreppet nyttjas i enlighet med en intern arbetsrutin från 2015[13], då annan enhetlig och förankrad metod saknas på Skogsstyrelsen.

Områden där tillstånd till avverkning inte får ges på grund av höga naturvärden och där avverkning är oförenlig med naturvårdens intressen markeras på beslutskarta samt i handläggarstödet Navet.

[13] Skogsstyrelsen, PM Skog 2/15, *Hantering och tillämpning av 18 och 19 §§ SvL* – intern riktlinje hos Skogsstyrelsen.

Vid behov markeras de även i fält till exempel då tillstånd till avverkning medges på delar av det ansökta området.

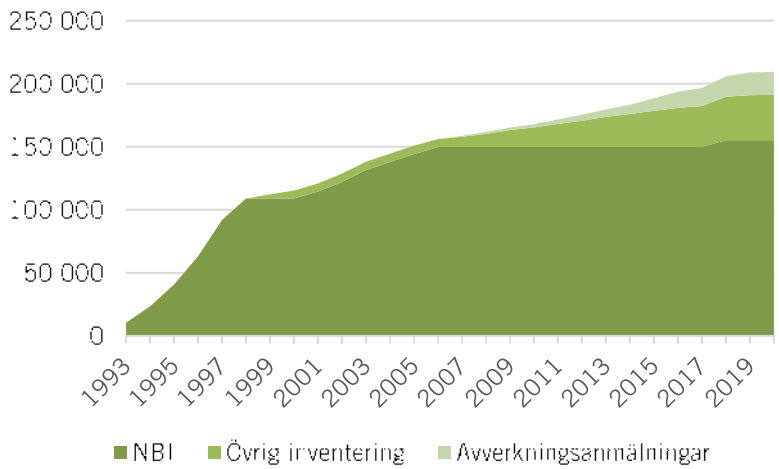
Under åren 2007–2016 har 112 ansökningar om tillstånd till avverkning av fjällnära skog resulterat i att nyckelbiotop identifierats och registrerats. En stor del av dessa registreringar har skett under de senare åren vilket förklaras bland annat av den nya rutin som tillkom år 2015. Under år 2015 och 2016 resulterade knappt var tionde ansökan i att en nyckelbiotop identifierades under fältbesök.

Registrering av nyckelbiotoper i annan verksamhet

Det förekommer att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper även i andra delar av sin verksamhet, bland annat inom uppdragsverksamheten. Mellan åren år 2007–maj 2020 har cirka 7 800 nyckelbiotoper omfattande cirka 30 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i övrig verksamhet.

Figur 11.1 Areal av Skogsstyrelsen registrerad nyckelbiotop (1993–maj 2020)

Fördelad på olika verksamheter (produktiv skogsmark, hektar)



Källa: Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.

NBI har i detta urval beskrivits som de registreringar som gjorts under perioderna med regeringsuppdrag, åren 1993–1998 och mellan åren 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018. Övrig inventering redovisas här under de övriga åren då inventering skett i den löpande verksamheten. Från år 2007 är det möjligt att särredovisa den delmängd registreringar som skett i samband med avverkningsanmälan. I kategorin avverkningsanmälningar innefattas även tillståndsansökningar.

Skogsstyrelsen ska upphöra att registrera nyckelbiotoper vid tillsyn

Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/-ansökan har varit ifrågasatt av delar av skogsnäringen och omdiskuterad under en längre tid. En aspekt som lyfts är bland annat att det är svårare att hantera situationer när nyckelbiotopen upptäcks och registreras i ett sent skede inför avverkning.[14] Markägaren har då redan planerat för att avverka och i vissa fall kan även avtal ha tecknats med en virkesköpare. De åtaganden som många virkesköpare gjort inom ramen för certifiering medför att en registrering innebär att det blir mycket svårt att sälja virket som avverkats i en nyckelbiotop. Från bland annat naturvårdsorganisationer har denna inventering och registrering framhållits som viktig för bevarandet av skogar med höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har nyligen utrett frågan om deras registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/-ansökan.[15] Där konstateras bland annat att det är otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten när Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn. Vidare konstateras att Skogsstyrelsens roll vid nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad och att tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada om det är otydligt om vad som ingår och vilka befogenheter myndigheten har. Sammantaget bedömdes att det kan vara olämpligt att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Skogsstyrelsens utredning drog bland annat följande slutsatser och rekommendationer:

- Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

[14] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016.
[15] Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020, s. 32–39.

- Nyckelbiotopsbegreppet bör bibehållas och Skogsstyrelsen bör fortsätta att äga och förvalta begreppet, stå för definition och uttolkning, samt även tillhandahålla inventeringsmetoden för intressenter som vill använda begreppet och göra databasen tillgänglig. Det behöver förtydligas hur begreppet och databasen ska förvaltas.
- Skogsstyrelsen bör upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter. Skogsstyrelsen bör även framhålla nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsen bör förtydliga myndighetens förhållningssätt till skogscertifiering och kommunicera det.

Mot bakgrund av utredningen fattade Skogsstyrelsens styrelse i december 2019 ett beslut om att myndigheten ska ”ta fram ett utvecklat arbetssätt för en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar så att Skogsstyrelsen kan upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan senast 31 december 2020.”[16]

Det finns inte något beslut om att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter, till exempel i samband med områdesskydd eller i uppdragsverksamheten.

[16] Skogsstyrelsens protokoll 2019-12-19, nr 8, § 7.

11.3 Begreppet nyckelbiotop

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplat till skogsvårdslagen.[17] Skogsstyrelsen har definierat begreppet enligt följande.

> En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.[18]

Resultaten från inventeringarna, som omfattar både nyckelbiotoper och *objekt med naturvärden*[19], är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket. Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.[20]

I och med att kunskapsunderlaget i databasen med tiden utvecklats har även användningsområdena av resultatet, och antalet intresserade aktörer, ökat.

11.3.1 Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop

Vid inventering av nyckelbiotoper används en gemensam metod för hela landet.[21] Skogsstyrelsen har eftersträvat en enhetlig bedömning över landet och mellan inventerare. Under år 2018–2019 har en utvecklad metod tagits fram för nordvästra Sverige som tar hänsyn till

[17] Däremot hänvisas till begreppet nyckelbiotop i det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat angående förutsättningarna för samrådsplikt enligt miljöbalken, se allmänt råd till 4 § i SKSFS 2013:3
[18] Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.
[19] Se nedan för beskrivning av objekt med naturvärden.
[20] Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020.
[21] Skogsstyrelsen, *Handbok Nyckelbiotopsinventering,* 2020-02-24.

de lokala och regionala förutsättningarna vilket medför vissa skillnader mellan olika regioner.

Skogsstyrelsen har dessutom utarbetat en särskild rutin för arbetet med inventering av nyckelbiotoper i syfte att få en enhetlig hantering av nyckelbiotoper inom verksamheten.[22] Till rutinen har Skogsstyrelsen tagit fram särskilda PM som utvecklar frågor som rör de olika kärnprocesserna (inventering, rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd, områdesskydd, uppdragsverksamhet och geodataförsörjning).

Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område är nyckelbiotop eller inte. Bedömningen av området görs alltid i fält och grundas på vissa huvudfaktorer som strukturer, arter, skogshistorik, störning och fysiska faktorer. Den relativa betydelsen av dessa huvudfaktorer kan variera mellan olika slags nyckelbiotoper och det är inte ett absolut krav att samtliga faktorer förekommer. Det finns drygt 50 olika nyckelbiotoptyper vilka beskrivs i metoden.[23] I vissa fall krävs till exempel inte död ved som struktur för att ett område ska utgöra en nyckelbiotop. Områdets egenskaper bedöms också utifrån ett stort antal detaljfaktorer, till exempel trädslagsblandning, volym, beståndsålder, bonitet, markslag, fuktighet, vegetationstyp och gamla/grova träd.

Förekomst av rödlistade eller hotade arter i ett skogsbestånd innebär inte per automatik att området utgör en nyckelbiotop. Ett stort antal av rödlistade arter[24] i ett område signalerar normalt att området bör bedömas vara en nyckelbiotop, särskilt vid förekomst av hotade arter enligt rödlistan. Likväl kan ett naturskogsartat bestånd, utan fynd av rödlistade arter eller signalarter, också registreras som nyckelbiotop. Förekomst av arter med utpräglat landskapsekologiska krav, till exempel många fåglar och däggdjur, tas inte med vid bedömningen.

Skogsstyrelsens ambition i inventeringen har varit att bedömningen ska ske så enhetligt som möjligt över hela landet. I praktiken finns det dock en viss spridning i bedömningarna vilket tydligast framkommit vid genomförda kontrollinventeringar. Det beror enligt Skogsstyrelsen bland annat på varierande naturgeografiska, ekologiska och skogshistoriska förutsättningar samt de olika inventerarnas individuella kunskaper och erfarenheter. Även väder och tid på året påverkar förutsättningarna för en inventering. Genom årliga dokumente-

[22] Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.
[23] Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering* 2020-02-24.
[24] Se kapitel 3.6.3 angående rödlistan.

rade kalibreringsövningar och kontinuerlig fortbildning strävar Skogsstyrelsen efter så säkra och enhetliga bedömningar som möjligt.

11.3.2 Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper

Sedan nyckelbiotopsinventeringen påbörjades i början av 90-talet har cirka 450 handläggare registrerat och fört in nyckelbiotoper i det nationella registret.[25] Som nämnts i det föregående ställer arbetet med inventeringen höga krav på inventeraren. Samtliga av de handläggare som registrerat nyckelbiotoper har genomgått olika utbildningsinsatser för att nå upp till de krav som myndigheten ställer för att få behörighet att registrera. Skogsstyrelsen har tagit fram följande formella krav för att inventera och registrera nyckelbiotoper.[26]

- Högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande grundutbildning utan högskolestatus.
- Högskoleutbildning i ämnet naturvårdsbiologi (Naturvårdsbiologi/ekologi med huvudinriktning på landmiljöer, inkluderat mekanismer bakom och förutsättningar för bevarande av mångfald i skogen) minst 15 högskolepoäng eller motsvarande utbildning utan högskolepoäng.
- Skogsstyrelsens grundutbildning för nyckelbiotopinventerare i tre dagar.
- Skogsstyrelsens utbildning i signalartskännedom under två dagar.
- Genomfört klassificering, avgränsning och registrering av minst fem nyckelbiotoper av skiftande karaktär under handledning.
- Deltagande i kalibrering nyckelbiotoper varje kalenderår.

För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med nyckelbiotopsinventering.

[25] Information i mail från Skogsstyrelsen 2020-06-04.
[26] Skogsstyrelsen, *Anvisning - Kompetens och utbildning*, Protokoll H81/2019.

11.3.3 Externt ifrågasättande av nyckelbiotop

Om Skogsstyrelsens bedömning av ett område ifrågasätts kan ytterligare en fältbedömning göras av en erfaren inventerare från ett annat distrikt. Det görs endast under förutsättning att Skogsstyrelsen anser det befogat. I mera komplicerade eller principiella fall ska två erfarna inventerare delta. Om inventerarna gör olika bedömningar kan inventerare/specialister från en oberoende bedömningsgrupp inom Skogsstyrelsen konsulteras. I de fall bedömningen ändras på så sätt att området inte ska anses utgöra en nyckelbiotop ska området tas bort från registret. Skogsstyrelsen har följt upp myndighetens hantering av ifrågasättanden. I de flesta fall har det inte gjorts några större förändringar av Skogsstyrelsens tidigare bedömningar i de fallen.[27]

11.4 Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen

11.4.1 Kunskapen om skogens naturvärden har ökat

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.[28]

Särskilt har kunskapen ökat om skogstyper där naturvärdena inte är så uppenbart knutna till gamla träd och död ved. Det gäller till exempel kalkbarrskogar och sandtallskogar vars naturvärden missades i början av inventeringen på grund av bristande kunskap och erfarenhet av naturvärden i dessa skogstyper. Det gäller även torrare miljöer generellt, till exempel glesa tallskogar, som har betydelse för solälskande insekter snarare än för fuktkrävande mossor, lavar och svampar vilket inledningsvis var de dominerande signalarterna som inventerarna letade efter. Därför kompletterades nyckelbiotopsmetodiken i slutet av 90-talet med vissa arter av insekter, och omisskännliga spår av dessa

[27] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 21.
[28] Gustafsson, L. och Hannerz, M. 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten.* Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala. s. 134.

arter för att på ett säkrare sätt kunna bedöma naturvärdena i torrare skogstyper.

Nyckelbiotopsinventeringen har även bidragit till ett ökat antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa för bedömning av naturvärden i skogen. Genom att personal som arbetet med Skogsstyrelsens inventering under åren bytt arbetsplats finns numera kompetensen spridd i olika företag, myndigheter och organisationer.

11.4.2 Förekomst av nyckelbiotoper

Registrerade nyckelbiotoper

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen.[29] Den högsta andelen produktiv skogsmark som är registrerad som nyckelbiotop finns i Stockholms och Gotlands län. De största arealerna registrerade nyckelbiotoper återfinns i Norrbottens och Jämtlands län. Lägst areal nyckelbiotoper finns i Västmanlands och Blekinges län med cirka 4 000 hektar. Det nyregistreras ungefär 4 000 hektar nyckelbiotoper per år i landet.

Oregistrerade nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen genomförde under fältsäsongen år 2000 en kontrollinventering av dittills utförda nyckelbiotopsinventeringar. Resultaten av kontrollinventeringen visade att nyckelbiotoper omfattade 3,6 procent av den produktiva skogsmarksarealen (4,4 procent i norra Sverige och 2,1 procent i södra Sverige).[30] Detta innebar att cirka 800 000 hektar produktiv skogsmark bedömdes utgöras av nyckelbiotoper. Osäkerheten i skattningen var dock betydande. Under 2018 genomfördes inom nordvästra Sverige återinventering av de områden som ingick i kontrollinventeringen år 2000. Resultaten visar att det i den delen av landet finns större arealer nyckelbiotoper än vad den tidigare skattningen visade.

[29] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 6.
[30] Skogsstyrelsen, *Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000*, meddelande 3-2001.

Nya skattningar indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.[31] En betydande del av dessa kan dock förväntas återfinnas i områden som är frivilligt avsatta. Därtill finns det 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper som nämndes i inledningen av avsnittet.

11.4.3 Objekt med naturvärden

Objekt med naturvärden är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde ingår också tillsammans med nyckelbiotop i begreppet värdekärna som definieras i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens strategi för formellt skydd av skog som utredningen redogjort för. Objekt med naturvärde definieras på följande sätt[32]:

> Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden idag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen har inventerat och registrerat dessa områden främst på små- och mellanskogsbrukets marker. Informationen om objekt med naturvärden används bland annat som underlag vid arbete med områdesskydd och av skogsägarna vid planering av skogsbruk och frivilliga avsättningar. Storskogsbruket använder inte alltid begreppet objekt med naturvärden, i vissa fall används likartade begrepp. Varken storskogsbrukets objekt med naturvärden eller likartade begrepp finns registrerade i Skogsstyrelsens nyckelbiotopsdatabas.

I Skogsstyrelsens databas fanns år 2015 cirka 43 000 registrerade objekt med naturvärden med en areal av cirka 105 000 hektar produktiv skogsmark.[33] Bedömningen av nedre kvalitetsgränser för objekt med naturvärden har varierat inom landet och över tid. Även prioriteringen av det dagliga arbetet med att inventera och registrera objekt

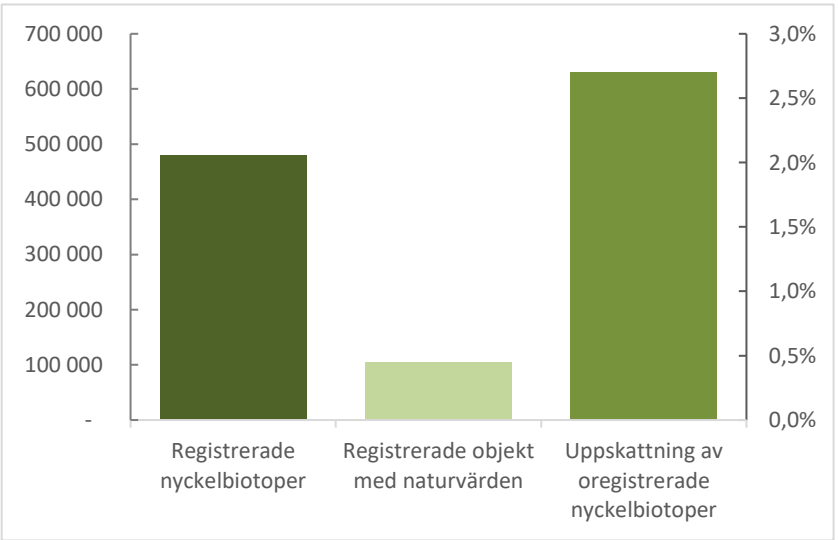
[31] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.
[32] Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering* 2020-02-24, s. 13.
[33] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 46.

med naturvärden har varierat regionalt, vilket kan innebära att förekomsten är underskattad.

Nyckelbiotopsinventeringen startade för drygt 25 år sedan och objekt med naturvärden förväntas utvecklas till nyckelbiotoper inom inte alltför avlägsen tid. Vid senare återbesök bedöms därmed objekt med naturvärden, enligt uppgifter från inventerare, ganska ofta som nyckelbiotoper. Om det beror på att naturvärdena utvecklats eller att bedömningar av naturvärdena och kunskapen hos de som inventerar har förändrats är svårt att säga.[34] I samband med framtagandet av den utvecklade metoden för nordvästra Sverige analyserades denna frågan närmare, men med de underlag som fanns tillgängliga då gick det inte att dra någon entydig slutsats om hur kravnivån utvecklats över tid inom nordvästra Sverige.[35]

Figur 11.2 Indikativ uppskattning av förekomst av nyckelbiotoper och registrerade objekt med naturvärden

Hela landet (hektar produktiv skogsmark, samt andel av produktiv skogsmark)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper
Uppskattningen av oregistrerade nyckelbiotoper innehåller en betydande felmarginal och avser produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Inom formellt skydd finns sannolikt en stor mängd oregistrerad nyckelbiotop.

[34] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 92.
[35] Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 2019/12.

11.4.4 Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna

I en skogsbruksplan kan skogsägare peka ut frivilliga avsättningar. Skogsbruksplaner görs normalt av skogsbruksplanläggare som vanligtvis inte har den utbildning som motsvarar den som krävs av de som utför inventering av nyckelbiotoper. Påträffade nyckelbiotoper blir därför endast i undantagsfall klassade som nyckelbiotoper i dessa sammanhang. Det är därför troligt att det finns många oregistrerade nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna. Cirka 222 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper bedöms finnas i de största skogsägarnas frivilliga avsättningar, med en koncentration mot nordvästra Sverige.[36]

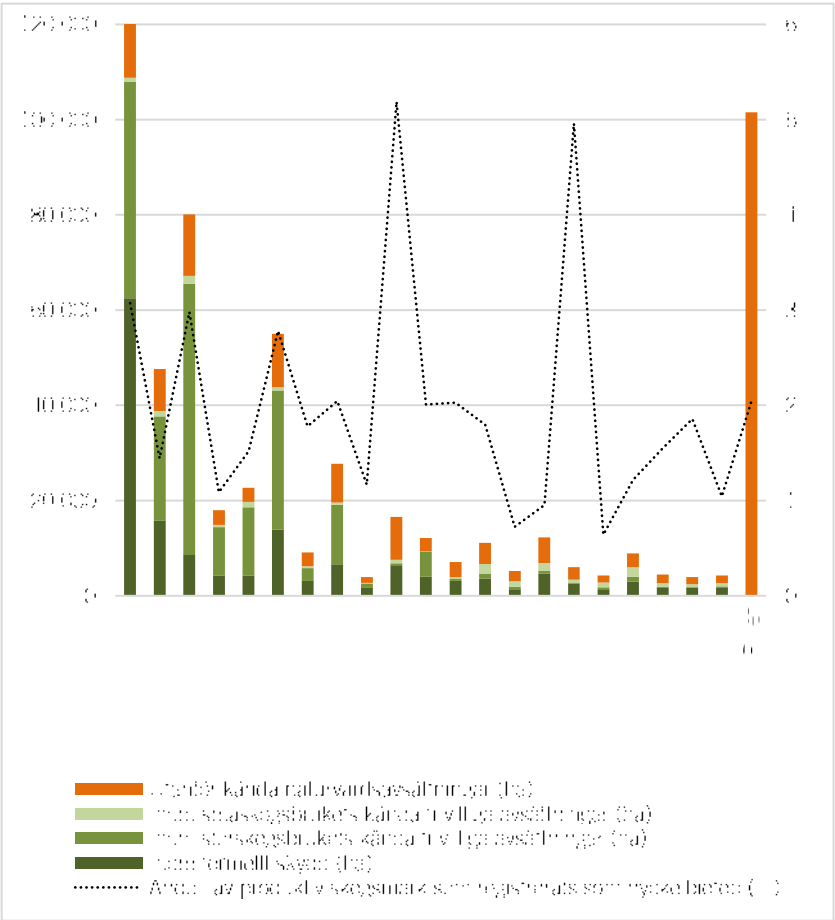
I en undersökning av frivilliga avsättningar år 2007 bedömdes 20 procent av småskogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarar kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärden.[37] I en undersökning 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.[38] I begreppet områden med utvecklade värden ingick i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Inventering av nyckelbiotoper har genomförts i mer begränsad omfattning i nordvästra Sverige. I detta område finns det omfattande frivilliga avsättningar. Med tanke på det historiska mer begränsade brukandet och förekomsten av naturskogsartade skogar i området utgör sannolikt en stor del av de frivilliga avsättningarna av nyckelbiotoper, även om de inte har registrerats.

[36] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.
[37] Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3-2008, s. 16.
[38] Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s 16.

Figur 11.3 Registrerade nyckelbiotoper

Länsvis redovisning (produktiv skogsmark, hektar samt andel)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper samt uppgift från Skogsägarplaner AB. Produktiv skogsmark är hämtad från Riksskogstaxeringen, 2017.

Storskogsbruket redovisar sina frivilliga avsättningar till Skogsstyrelsen vilket möjliggjort att dessa kunnat jämföras med nyckelbiotopsdatabasen.

Småskogsbruket redovisar inte öppet sina frivilliga avsättningar. Sammanställningen har därför gjorts av skogsbruksplaner omfattande cirka 3,2 miljoner hektar från de fyra skogsägarföreningarnas medlemmar. Med hänsyn till att endast cirka 30 procent av den enskilt ägda skogen ingår i sammanställningen över småskogsbrukets frivilliga avsättningar är arealen registrerade nyckelbiotoper utanför kända naturvårdsavsättningar sannolikt överskattad.

Av sammanlagt cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper återfinns cirka 33 procent inom formellt skydd, 42 procent inom storskogsbrukets frivilliga avsättningar och 4 procent inom den delmängd av frivilliga avsättningarna bland småskogsbruket som är kända för utredningen. 101 514 hektar eller cirka 21procent av de registrerade nyckelbiotoperna återfinns därmed utanför kända naturvårdsavsättningar.

11.4.5 Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor

Nyckelbiotoper har varit föremål för forskning. Det finns ett relativt stort antal vetenskapliga artiklar som handlar om jämförelser mellan nyckelbiotoper och produktionsskog samt kanteffekter och artinnehåll. De artgrupper som dominerar i undersökningarna är lavar, svampar och mossor.

Följande slutsatser dras i en syntesrapport som omfattar 70 vetenskapliga arbeten och 19 andra rapporter om forskning om nyckelbiotoper från Sverige, Norge, Finland och Baltikum:[39]

- Nyckelbiotoper har oftast högre förekomst än omgivande skog av såväl alla arter som rödlistade arter, det vill säga de har ett högt naturvärde och är därmed viktiga för bevarandet av floran och faunan.
- Naturvårdsintressanta arter påverkas negativt när avverkningar sker i nära anslutning till nyckelbiotoperna.
- Nyckelbiotoperna kan utgöra ett viktigt nätverk som kan bidra till att arter kan sprida sig i ett fragmenterat skogslandskap.
- Naturvårdskategorier som nyckelbiotoper, hänsynsytor, och reservat men även gammal produktionsskog kompletterar varandra och fyller olika funktioner i skyddet av skogslevande arter
- Nyckelbiotoper kan vara kostnadseffektiv naturvård eftersom de trots att de är virkesrika och därmed ekonomiskt värdefulla, har betydligt fler naturvårdsintressanta arter än reservat[40], hänsynsytor och gammal produktionsskog.
- Många nyckelbiotoper har påverkats kraftigt av dimensionsavverkning men en del även av kalavverkning för mer än hundra år sedan.
- Antalet rödlistade arter är högre i nyckelbiotoper i norra än i södra Sverige.
- En ny gallringsform – naturvårdsgallring[41] – verkar ha god effekt på olika typer av arter i sydliga lövskogar.

[39] Gustafsson, L. och Hannerz, M., 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten*. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala, s. 134.
[40] Det bör dock anmärkas att många reservat är bristfälligt inventerade i detta avseende.
[41] Naturvårdsgallring är en typ av naturvårdande skötsel som innebär att man gynnar de prioriterade naturvärdena i ett område avsatt för naturvård genom aktiva skötselåtgärder.

Att skydda nyckelbiotoper är enligt viss forskning det mest kostnadseffektiva sättet att skydda rödlistade arter.[42] Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.[43] Resultaten från projektet *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden* stödjer slutsatsen att nyckelbiotoperna har rika förekomster av signalarter och andra rödlistade arter.[44]

11.4.6 Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper

En sammanställning av de analyser Skogsstyrelsen gjort visar att det i genomsnitt har slutavverkats ungefär 200 hektar registrerade nyckelbiotoper per år sedan 2003.[45] De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning riskerar att förlora sina naturvärden vid avverkning utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig.

Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd. Resultat från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning indikerar att det kan handla om i storleksordningen 1,3 procent av den areal som berörs av anmälan eller ansökan om avverkning som utgör oregistrerad nyckelbiotop. Skogsstyrelsen uppskattar att knappt 2 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper har föryngringsavverkats årligen under 2008–2014.[46] Den finns dock en stor osäkerhet vid skattningen av detta.

Någon analys av hur stora arealer som tillkommit som nyckelbiotop genom att naturvärden utvecklats är inte gjord för Sverige som helhet. Nytillkomna nyckelbiotoper lär dock ha betydligt lägre naturvärden än nyckelbiotoper med längre kontinuitet, bland annat på

[42] Wikberg, S. m.fl., 2009, *Cost-effectiveness of conservation strategies implemented in boreal forests: The area selection process*, Biological Conservation 142, 614–624.
[43] Timonen, J., m.fl., 2011, *Hotspots in cold climate: Conservation value of woodland key habitats in boreal forests*, Biological Conservation144, 2061–2067.
[44] Skogsstyrelsen, *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden. Metodik och genomförande*, rapport 1:2016.
[45] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.
[46] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 45.

grund av att naturvårdsintressanta arter inte har hunnit etablera sig i området i någon omfattning.

Inom ramen för framtagandet av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige gjordes fördjupade inventeringar i den delen av landet hösten 2018. En analys av de resultaten visar att 55 000 hektar skog med tydliga naturskogskvaliteter har avverkats i nordvästra Sverige mellan åren 2000 och 2018.[47] Detta bedöms utgöra 12 procent av den totala arealen nyckelbiotop som fanns i nordvästra Sverige år 2000. Samtidigt konstateras i analysen att stora arealer tillkommit, troligen framför allt genom att naturvärdena utvecklats i de berörda områdena och att totalarealen nyckelbiotoper i nordvästra Sverige är i samma storleksordning 2000 som 2018.[48]

För att det ska finnas förutsättningar för att nya nyckelbiotoper ska kunna uppstå under en viss tidsperiod krävs det att det finns skog med skoglig kontinuitet och/eller särskilda strukturer såsom en stor mängd naturvärdesträd och/eller död ved så att den arealen under tidsperioden kan utveckla kvaliteter för att komma över den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper. De förutsättningarna fanns i nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar så att det kunde utvecklas en stor areal nya nyckelbiotoper mellan 2000 och 2018. Detta säger dock inget om situationen i framtiden i nordvästra Sverige. Kontinuitetsskogar avverkas och nya kontinuitetsskogar kan ju per definition inte uppstå inom rimlig tid. Resultaten från nordvästra Sverige säger heller ingenting om möjligheten för nyskapande av nyckelbiotoper i övriga delar av Sverige, där andelen kontinuitetsskog är mycket lägre än i nordvästra Sverige. I detta sammanhang bör dock beaktas att höga naturvärden, motsvarande nyckelbiotop, normalt tar mycket lång till att utvecklas i områden som föryngringsavverkats.

[47] Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 39.
[48] Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 42.

11.5 Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete

Nyckelbiotopsbegreppet är i stor utsträckning integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet. Som nämnts finns en särskild rutin för arbetet med nyckelbiotoper.[49] I rutinen finns följande beskrivning av myndighetens arbete med nyckelbiotoper:

> Skogsstyrelsen ska inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vi ska inte medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Avsteg från denna linje är endast möjliga i undantagsfall då det är uppenbart att vår medverkan i en problemlösning kan förhindra att nyckelbiotoper till väsentliga delar blir avverkade eller på annat sätt negativt påverkade. Ett skäl för avsteg från denna linje kan vara när nyckelbiotopen bidrar till att tydligt låsa in brukandet av annan produktiv skogsmark. I dessa fall kan en stickväg genom nyckelbiotopen vara önskvärd och vi bör bidra med vår kunskap kring hur detta kan göras med så liten negativ påverkan på naturvärdena som möjligt. Sådana avsteg från rutinen ska beslutas av närmaste chef samt dokumenteras som en avvikelse.

11.5.1 Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen

Åtgärder som väsentligt kan förändra naturmiljön ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[50] Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter anmälas för samråd.[51]

Kriterierna för områden där samrådsplikt aktualiseras överensstämmer således med hur begreppet nyckelbiotop definieras, vilket även framgår av det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat i anslutning till föreskriften.

Föreskrifterna gäller oavsett om naturvärdena är dokumenterade som nyckelbiotop i ett register eller inte. Det är påverkan på naturmiljön som avgör om anmälan för samråd ska göras, inte om området

[49] Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017, s. 1.
[50] Samrådsförfarandet beskrivs mer utförligt i kapitel 6.2.2. och 13.5.5.
[51] 4 § SKSFS 2013:3.

är registrerat som nyckelbiotop. När det gäller åtgärder i skog som har naturvärde som nyckelbiotop ska anmälan om samråd därför göras, i såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den som i enlighet med 14 § skogsvårdslagen underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning anses även ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt miljöbalken.[52] Samrådsplikten omfattar emellertid alla skogsbruksåtgärder, även exempelvis gallring, röjning, uttag av död ved eller vindfällen och avverkningar under 0,5 hektar, som annars inte omfattas av någon underrättelseskyldighet.

11.5.2 Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog

Den nationella strategin för formellt skydd av skog, fastställd 2005 och reviderad 2017, utvecklar hur den värdebaserade ansats som ligger till grund för naturvårdspolitiken bör komma till uttryck vid myndigheternas arbete med formellt skydd av skogsmark.[53] I första hand ska staten ta ansvar för att bevara de skogsbiologiskt mest skyddsvärda objekten. Vid urvalet av dessa områden är även friluftsintressen, övriga miljökvalitetsmål och andra bevarandevärden viktiga. Avsikten med ett värdebaserat arbetssätt är att arbeta planmässigt så att det är skogarna med de högsta naturvärdena som skyddas formellt eller avsätts frivilligt. Strategins mål är att naturvärdena i dessa områden inte ska försämras och att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att skyddsvärda områden bevaras.

I strategin anges att grundkravet för att ett område ska prioriteras för formellt skydd är att det utgår från en skogsbiologisk värdekärna. Naturvårdsavtal kan under vissa förhållanden även tecknas för områden med höga sociala värden utan skogsbiologisk värdekärna, liksom för områden som bedöms ha stor betydelse för uppfyllandet av åtgärdsprogram för hotade arter. Förutom värdekärnan kan även en mindre andel utvecklingsmark och arronderingsmark ingå i ett for-

[52] 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Se även kapitel 13.5.6.
[53] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017.*

mellt skydd. I normalfallet ska minst 70 procent av ett naturreservat utgöras av värdekärna.[54]

En skogsbiologisk värdekärna definieras i strategin som ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Storleken på en värdekärna varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Enligt strategin ingår nyckelbiotoper och objekt med naturvärden normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

Inför inrättande av områdesskydd inventeras området med omgivningar på nytt och värdekärnor, utvecklingsmark, skyddszoner och arronderingsmark dokumenteras mer i detalj. Det har då ingen betydelse om en värdekärna är registrerad som nyckelbiotop eller inte, det är de faktiska förhållandena i naturen som är avgörande.

Anledningen till att strategin prioriterar befintliga värdekärnor är att det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor med dess innehåll av strukturer såsom gamla träd och grov död ved att bildas. Befintliga skogsbiologiska värdekärnor prioriteras för skydd framför utvecklingsmark då det enligt strategin är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden.

De områden som utgörs av registrerade nyckelbiotoper värderas enligt gemensamma rekommendationer som tagits fram av de värderingsbolag som upphandlats av Naturvårdsverket. Ersättning ska utgå för marknadsvärdesminskningen och i den bedömningen utgår värderaren från att ersättning för nyckelbiotopen skulle erhållas inom ett till två år med hänsyn till den administration som en sådan avverkning skulle kräva. Vid denna bedömning används den högre prislistan för certifierat virke. Alternativet skulle vara att använda en prislista för icke certifierat virke och förlägga den tänkta avverkningen år ett.

[54] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 38.

11.5.3 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog

Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog finns en prioriteringsgrund som avser brukningsenheter med hög andel nyckelbiotop. Enligt de kriterier som fastställts i strategin avses med detta begrepp brukningsenheter där mer än 5 procent och minst 3 hektar av den produktiva skogsmarksarealen utgörs av nyckelbiotoper. Vidare gäller att arealen också ska utgöra ett betydande ekonomiskt värde för fastigheten.

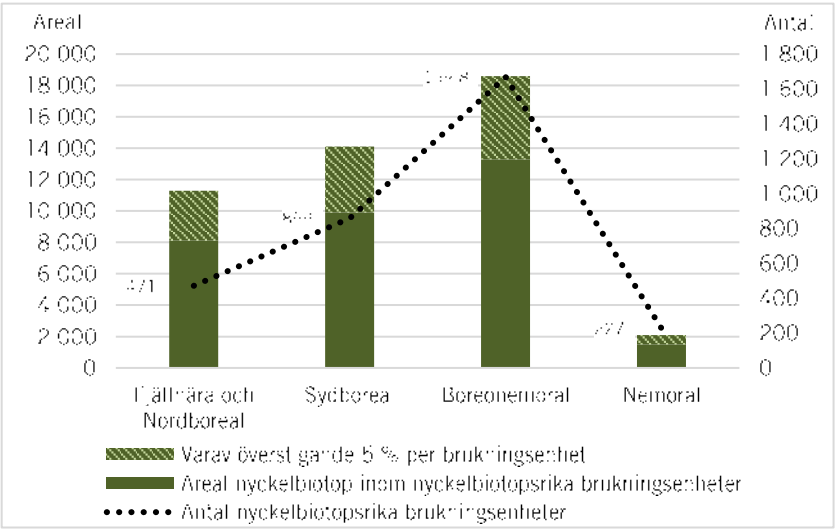
Under åren 2012–2015 inrättades 50 procent av de beslutade biotopskydden och överenskomna naturvårdsavtalen på fastigheter med en nyckelbiotopsandel överstigande 5 procent och där nyckelbiotopsarealen utgjorde minst 3 hektar.[55]

I den reviderade strategin 2017 anges ett nationellt mål för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Till 2020 ska enligt målet minst 12 000 hektar nyckelbiotop på små och medelstora brukningsenheter (upp till 5 000 hektar) där arealen nyckelbiotop utgör mer än 5 procent av arealen ges formellt skydd. Inom brukningsenheten behöver arealen nyckelbiotop dock sammantaget överstiga 3 hektar. Myndigheterna förväntas i första hand prioritera brukningsenheter där andelen nyckelbiotop utgör väsentligt mer än 5 procent av arealen produktiv skogsmark. Om det på en nyckelbiotopsrik brukningsenhet finns flera nyckelbiotoper kan någon eller flera av dessa objekt prioriteras för formellt skydd. Under perioden 2016–2019 har närmare 7 900 hektar registrerade nyckelbiotoper på sådana brukningsenheter skyddats genom naturreservat (cirka 3 400 hektar) samt genom biotopskyddsområde och naturvårdsavtal (totalt knappt 4 500 hektar).[56] Det är därmed inte troligt att målet om 12 000 hektar kommer att uppnås till år 2020. I områden där en reservatsprocess inletts inventerar emellertid inte Skogsstyrelsen efter nyckelbiotoper. Detta innebär i praktiken att stora arealer oregistrerade nyckelbiotoper förmodligen skyddats formellt under perioden, trots att de inte framgår av denna statistik.

[55] Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.
[56] Naturvårdsverket, *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, rapport 6919, s. 475.

Figur 11.4 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter utanför formellt skydd

Areal och antal december 2018 (produktiv skogsmark)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper.

Nyckelbiotopsrik brukningsenhet innebär att mer än 5 procent av arealen är registrerad nyckelbiotop, dock minst 3 hektar, och inte omfattas av formellt skydd. Oregistrerade nyckelbiotoper ingår ej.

Sammanlagt finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter med totalt 32 800 hektar nyckelbiotop. Av denna areal överstiger 13 300 hektar 5 procent av arealen.

11.5.4 Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper

Möjligheten att bilda biotopskyddsområden eller att teckna naturvårdsavtal för kända nyckelbiotoper prövas av Skogsstyrelsen enligt myndighetens rutin för bildande av biotopskyddsområden[57] och den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Det finns inte någon formell koppling mellan det naturvårdsbiologiska begreppet nyckelbiotop och områdesskyddet biotopskyddsområde. De olika naturvärden som kan innebära att ett område klassificerats som nyckelbiotop överensstämmer dock i princip med de särskilt skyddsvärda markområden där Skogsstyrelsen har delegerats beslutanderätt för att bilda biotopskyddsområden. Biotoptypen *äldre naturskogsartade skogar* definieras enligt Skogsstyrelsens allmänna råd[58] som ”äldre skogar som uppkommit genom naturlig föryngring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de

[57] Skogsstyrelsen, *Rutin – Bildande av biotopskyddsområden*, H-28/2014, s. 5.
[58] SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved." Biotoptypen *mark med mycket gamla träd* innehåller även de naturvärden som är typiska för en nyckelbiotop: "Gran, tall, ek och bok är normalt mycket gamla träd när de uppnått en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Övriga trädslag bör normalt ha uppnått en ålder av minst 100 år. Med mark avses här det område som behövs för att bevara träden eller de trädanknutna arter som lever i marken, på träden eller i träden."

11.6 Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket

11.6.1 Certifieringen

De två svenska certifieringssystemen för skogssektorn, FSC och PEFC, har översiktligt beskrivits i kapitel 4.5. Båda certifieringssystemen är kopplade till begreppet nyckelbiotop på så sätt att alla skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper är helt eller delvis förbjudna i dessa områden.

Enligt FSC:s svenska skogsbruksstandard ska nyckelbiotoper undantas från alla skogsbruksåtgärder, förutom åtgärder påkallade för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdbetingande biologiska mångfald.[59] De skogsägare som är certifierade enligt FCS har därmed accepterat att inte avverka nyckelbiotoper. Enligt PEFC får i nyckelbiotoper endast åtgärder för att bevara eller förstärka biologisk mångfald utföras.[60] Enligt PEFC får dock, när andelen nyckelbiotoper överstiger PEFC:s krav på fem procent frivilliga avsättningar för naturvård, och staten inte är beredd att ersätta markägaren, avverkning med förstärk hänsyn göras under vissa angivna förutsättningar.[61]

Certifieringssystemen innehåller även krav på markägaren att prioritera nyckelbiotoper vid egna avsättningar för naturvårdsändamål.[62] Det finns inget krav enligt någon av certifieringarna på att nyckel-

[59] FSC standard för skogsbruk i Sverige (2020 utkast), princip 6.4.1.
[60] Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.4.
[61] Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.6.
[62] PEFC 5.1.3 och FCS 6.5.1.

biotopen ska vara inventerad eller registrerad av Skogsstyrelsen. Det är skogens naturvärden som nyckelbiotop som är avgörande.

Enligt certifieringssystemet FSC ligger ansvaret på markägaren själv att ta reda på var i skogen nyckelbiotoperna finns, vilket kräver fältinsatser av personer med rätt kunskap. FSC konstaterar att det kan finnas olika uppfattningar om vad som är en nyckelbiotop, men att Skogsstyrelsen som myndighetsrepresentant har sista ordet.[63]

Certifieringssystemen innehåller ingen egen definition av nyckelbiotop utan hänvisar till sådana nyckelbiotoper som överensstämmer med Skogsstyrelsens definition och metodik från år 1995. Skogsstandarderna enligt certifieringssystemen kräver således inte att nyckelbiotoper är registrerad för att den ska undantas från skogsbruk utan endast att det aktuella området uppfyller Skogsstyrelsens definition och metodik.

Om en virkesköpare enbart handlar med certifierade skogsbrukare kan även den förädlade produkten bära FSC certifieringens varumärke. Även om inte all råvara omfattas av skogsbrukscertifieringen finns det regler som tillåter certifiering av en produkt från olika råvarukällor – den så kallade spårbarhetscertifieringen. För att en produkt som kommer från delvis certifierad och delvis icke certifierad skogsråvara ska få bära FSC varumärke *FSC Mix*, krävs att virkesköparen garanterar att inget virke har oacceptabelt ursprung, vilket innefattar virke från avverkningar som hotar höga naturvärden.

För PEFC del krävs att virkesköparen som vill använda PEFC:s varumärke innehåller minst 70 procent certifierad råvara. För den återstående delen krävs att virkesköparen har ett system för att kontrollera att ingen icke certifierad råvara från skogen härrör från så kallade kontroversiella källor.

Spårbarhetscertifieringen kräver en riskbedömning som i korthet går ut på att virkesköparen måste ha kännedom om råvarans ursprung. Även när råvaran inte kommer från en certifierad skogsbrukare krävs att virkesköparen har tillgång till dokumentation som visar att råvaran inte kommer från ett kontroversiellt ursprung.

Om det rör sig om virke från en registrerad nyckelbiotop, och detta framgår av den dokumentation som föranleds av en avverkningsanmälan, blir detta en indikation för virkesköparen om att källan

[63] FSC uppger på sin hemsida (augusti 2020): ”Skogsstyrelsen har som myndighetsrepresentant sista ordet, även om skyldigheten att hitta nyckelbiotoperna ligger hos skogsägaren.” Denna uppfattning kommer dock inte till utryck i skogsbruksstandarden.

är oacceptabel eller kontroversiell enligt de båda certifieringssystemen. Detsamma gäller för en oregistrerad nyckelbiotop. I det senare fallet är det emellertid inte lika uppenbart att området hyser sådana värden att det enligt Skogsstyrelsen utgör en nyckelbiotop.

11.6.2 Småskogsbruket

För småskogsbrukets del har nyckelbiotopsregistreringen de senaste decennierna varit mycket kontroversiell och föremål för en intensiv debatt. Det har påpekats att Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper samt myndighetens ställningstagande om att dessa områden bör bevaras medför en handlingsdirigerande effekt redan i samband med registreringen. I fjällnära skog har myndigheten även hänvisat till registrerade nyckelbiotoper för att avslå ansökningar om avverkning. Vidare har framhållits att Skogsstyrelsen har en uttalad policy om att inte medverka till avverkning av områden som klassats som nyckelbiotoper vilket återspeglas i myndighetens rådgivning och myndighetsutövning. När Skogsstyrelsen trots denna policy inte fattar något beslut för att förhindra avverkning såsom till exempel beslut om förelägganden med försiktighetsmått, förbud eller inrättande av områdesskydd skapas en osäkerhet för markägaren om vilka åtgärder som får vidtas. Att de certifierade virkesköparna inte köper virke från nyckelbiotoper medför att det inte finns någon avsättning för virke från nyckelbiotoper och att det inte går att få lönsamhet i en sådan avverkning oavsett om något förbud meddelas eller inte. Enligt utredningens uppfattning upprätthålls Skogsstyrelsens policy därmed utan att markägaren får ersättning för den ekonomiska förlust som registreringen i praktiken medför för dem.

Att en nyckelbiotop kan registreras av Skogsstyrelsen så sent som vid den tillsyn som följer vid en avverkningsanmälan kan innebära att en förväntad och nödvändig inkomst uteblir för markägaren.

11.6.3 Stor- och mellanskogsbruket

Som nämnts ovan har storskogsbruket utfört sina egna nyckelbiotopsinventeringar. De har använt sin egen metodik men Skogsstyrelsen har ansvarat för kontroll och viss utbildning. Stor- och mellan-

skogsbruket har också ett betydligt större utrymme att fördela sina frivilliga avsättningar till områden som utgörs av nyckelbiotoper.

Sveaskog

Sveaskog har tidigare genomfört riktade nyckelbiotopsinventeringar men i dagsläget är nyckelbiotopsinventering en integrerad del av den ordinarie naturvärdesbedömningen. Innan en gallring, föryngringsavverkning eller ett vägbygge planeras bedöms skogen med Sveaskogs egen metod för naturvärdesbedömning. Syftet är då att ta ställning till om skogen är en nyckelbiotop som ska avsättas, en naturvärdeslokal som också ska avsättas eller om skogen i fråga är en produktionsskog som ska brukas. Naturvärdeslokal motsvarar Skogsstyrelsens begrepp objekt med naturvärden. Äldre naturvärdesbedömningar kvalitetssäkras i riktade inventeringar i samband med att till exempel en ekopark[64] inrättas eller om det finns andra anledningar att se över naturvärdena i ett landskapsavsnitt.

Oavsett inom vilken process som en nyckelbiotop identifieras har Sveaskog som policy att alltid avsätta nyckelbiotopen för naturvård. Bolaget har även som ambition att aldrig byta ut en nyckelbiotop när bolaget byter ut frivilliga avsättningar för att förbättra de totala avsättningarna. Sveaskog har cirka 116 000 hektar registrerade nyckelbiotoper på sina marker. Därutöver finns en mängd oregistrerade nyckelbiotoper bland bolagets naturvärdeslokaler. Anledningen till det är att bolaget historiskt sett inte lagt stor vikt vid att definiera den exakta gränsen mellan nyckelbiotoper och naturvärdeslokaler eftersom de sistnämnda också avsätts. Sveaskog har under senaste tio åren identifierat närmare 60 000 hektar nya nyckelbiotoper på sin mark.

Med hjälp av regelbundna fältkalibreringar kan bolaget försäkra sig om att de egna nyckelbiotopsbedömningarna ligger i linje med Skogsstyrelsens. Även om Sveaskogs metodik skiljer sig åt från myndighetens är mycket av det centrala bedömningsgrunderna lika.

Vad gäller avverkningsuppdrag på annan mark gör Sveaskog även en naturvärdesbedömning. Utgör området en nyckelbiotop enligt bolagets bedömning avsäger sig bolaget uppdraget.

[64] Stora sammanhängande landskap med höga naturvärden och möjlighet till rekreation på Sveaskogs mark. Ekoparken har en skräddarsydd skötselplan som är fastlagd i ett formellt 50-årigt avtal mellan Skogsstyrelsen och Sveaskog. I planen anges mål för olika delområden samt vilka områden som är avsatta för naturvård och var skogsbruk bedrivs.

Privata skogsbolag

Alla skogsbolag genomförde, på egen bekostnad, riktade inventeringar av nyckelbiotoper enligt det mandat storskogsbruket fick när den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen initierades. Samtliga stora skogsbolag jobbar fortfarande kontinuerligt med att bedöma naturvärden i fält, enligt i princip samma modell; dels genom riktade inventeringar som utförs av specialister i områden där man av olika skäl antar att det förekommer höga naturvärden, dels genom naturvärdesbedömning som utgör en del av den operativa planeringen inför avverkning både på egen och annans mark. Den senare sker i fält innan beslut fattas om ett område ska avverkas eller inte och hur avverkningen ska utformas.

Alla företag beskriver att de har en rutin som beskriver processen för att löpande förbättra de frivilliga avsättningarnas kvalitet. I de fall en tidigare okänd nyckelbiotop identifieras och denna sammantaget har högre naturvärden än en befintlig frivillig avsättning som inte håller nyckelbiotopsklass, kan ett byte göras i syfte att förbättra de frivilliga avsättningarnas naturvärdeskvalitet i ett landskapsperspektiv. Detta sker i varierande omfattning inom skogsbolagen och är relaterat till interna målsättningar, medel och arbetssätt.

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

12.1 Utredningsuppdraget

Utredningsdirektivet anger bland annat att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad. Därför har ett uppdrag lämnats om att en analys bör ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper.

12.1.1 Utredningens utgångspunkter

I syfte att kartlägga höga naturvärden har Skogsstyrelsen under många år inventerat och registrerat nyckelbiotoper. Inventeringen av naturvärdena har sitt ursprung i den svenska skogspolitiken som innebär att markägaren ska ta ett större ansvar för naturvärden och därmed bland annat naturvårdsavsättningar av skog. När 1993 års skogspolitiska beslut implementerades ansåg regeringen att staten under en begränsad tid skulle utföra och finansiera den naturvärdesinventering som krävdes på småskogsbrukets marker. Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret. Mellanskogsbruket fick ett visst statsbidrag. Storskogsbruket har således själva bekostat och utfört naturinventeringar för en planläggning av sina markinnehav och områden med höga naturvärden är offentliggjorda.

Att inventeringen ska utföras har således ett uttryckligt politiskt stöd och har också utgjort en grund i den svenska skogspolitiken. Det har också varit tydligt att politiken har ansett att inventeringen

på småskogsbrukets marker är viktig för skogspolitikens genomförande och ska finansieras av staten. Den närmare utformningen av inventeringen har dock överlämnats åt Skogsstyrelsen.

Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen i detta avseende inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Som nämnts i kapitel 4.5 utgör skogscertifieringen ett marknadsstyrt system som skogsägaren ansluter sig till frivilligt. En certifierad skogsägare ska följa ett omfattande regelverk där kravet på att inte avverka nyckelbiotoper utgör ett krav av många.

Enligt FSC, Forest Stewardship council, är kravet absolut och utan koppling till hur stor andel av markägarens skogsmark som utgörs av nyckelbiotop. Enligt PEFC, Programme for Endorsement of Forest Certification, finns en särskild rutin för hur nyckelbiotoper, utöver de fem procent av arealen som ska avsättas frivilligt, ska hanteras för att kunna avverkas inom ramen för certifieringen.

Det innebär i sig att Skogsstyrelsens metodik för att klassificera ett område som nyckelbiotop får avgörande betydelse även för vad som får avverkas eller inte av en certifierad skogsägare. För en icke certifierad skogsägare kan certifieringens regler innebära utebliven försäljning då ett område registrerats som nyckelbiotop och virkesköparen då får kännedom om myndighetens bedömning av skogens naturvärden. Även om det är certifieringsorganen som satt upp regler om vilket virke som efterfrågas eller inte kan det uppfattas som att de ekonomiska konsekvenserna av en utebliven avverkning är en följd av Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering. Det blir särskilt påtagligt när ett område klassas som nyckelbiotop först i samband med att en skogsägare som valt att inte ingå i någon certifiering avsett att avverka det. De certifierade virkesköparna förlitar sig nämligen på myndighetens bedömning av områdets naturvärden.

Mot bakgrund av hur strukturen för virkesköpare i Sverige ser ut innebär därmed klassificeringen och registreringen av en nyckelbiotop att området på grund av marknadsekonomiska styrmedel undantas från skogsbruk. Någon ersättning garanteras inte enbart genom att naturvärden identifieras.

Hur Skogsstyrelsen har valt att definiera begreppet nyckelbiotop och tillämpa det har aldrig varit avsett att medföra ett mer eller mindre absolut avverkningsförbud på det sätt certifieringsreglerna innebär. Certifieringssystemen har således anammat ett begrepp som inte gör anspråk på att medföra de verkningar som certifieringssystemet själv ger det.

På det sätt som certifieringen har kommit att använda Skogsstyrelsens begrepp nyckelbiotop har det i praktiken inneburit att staten tagit ansvar för och delvis bekostat certifieringens och småskogsbrukets möjlighet att upprätthålla kravet på att avverkning inte ska ske av skogar med höga naturvärden och att virke inte får köpas från kontroversiella källor.

I sammanhanget bör även nämnas att Skogsstyrelsens resultat av inventering och register över nyckelbiotoper används av andra myndigheter och kommuner inför bland annat planering av infrastrukturprojekt och kommunala naturvårdsplaner. Även privata aktörer kan använda sig av registret och uppgifter om nyckelbiotopers placering vid framtagande av till exempel miljökonsekvensbedömningar med mera Att andra aktörer kan använda sig av befintliga uppgifter om naturvärden i stället för att var och en ska utföra en egen inventering är självklart en fördel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen har inte kunnat se att den här användningen skulle påverka markägarens brukande av sin fastighet i någon större utsträckning. Däremot har detta inte varit det ursprungliga syftet med inventering av nyckelbiotoper. Att underlaget i registret används av olika aktörer med olika syften ställer också ett högre krav på att informationen i registret är korrekt, kvalitetssäkrad och uppdaterad.

I det följande kommer utredningen att redogöra för de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samrådsskyldighet enligt miljöbalken. Utredningens analys och förslag i dessa delar omhändertar i allt väsentligt de negativa konsekvenser för enskilda markägare som utredningsdirektivet pekat ut som särskilt angelägna att utreda. Frågan om en registrering av en nyckelbiotop innebär ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är under pågående prövning. Utredningen har därför valt att inte närmare analysera alla de möjliga äganderättsliga aspekterna av att ett område pekas ut som en nyckelbiotop. Analysen har i stället fokuserat på den grundläggande förvaltningsrätts-

liga frågan om Skogsstyrelsen haft stöd för inventeringen och hur inventeringsresultatet bör hanteras framåt.

12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken

Bedömning: Skogsstyrelsen har saknat bemyndigande att föreskriva om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i områden som har stor betydelse för skogens flora och fauna (nyckelbiotoper).

Förslag: 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, bör omedelbart upphävas.

Skogsstyrelsen bör vidta en översyn över föreskriften i sin helhet.

Som framgår i kapitel 11.5 har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter om när en skogsbruksåtgärd alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I föreskriften anges följande.[1]

> Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Både av ordalydelsen och av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att kriterierna för den typ av skogsområde som omfattas av föreskriften om samråd motsvarar de för nyckelbiotoper. Skogsområdet behöver emellertid inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndighet för att omfattas av samrådsplikten enligt föreskriften. Det är de befintliga naturvärdena som är avgörande, vare sig de är kända för myndigheten eller inte.

På fråga från den som vill vidta en skogsbruksåtgärd måste dock Skogsstyrelsen kunna ge besked om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. Att ett område har registrerats som nyckelbiotop borde i detta sammanhang kunna utgöra en presumtion för att samrådsplikt

[1] Se 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3.

gäller. En markägare som får en nyckelbiotop utpekad och registrerad inom sin fastighet får besked om detta av Skogsstyrelsen. I detta besked informeras uttryckligen markägaren om att det råder samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop, oavsett om den är registrerad eller inte.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska även vissa särskilt utpekade skogsbruksåtgärder alltid anmälas för samråd enligt miljöbalken, oavsett var dessa vidtas, bland annat maskinell askåterföring och anläggande av vissa skogsbilvägar.

Vid sidan av de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd ska enligt huvudregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken alla åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön* anmälas. I dessa fall krävs därmed en prövning av åtgärdens påverkan på naturmiljön redan för att avgöra om åtgärden ska anmälas för samråd oavsett om de sker i en nyckelbiotop eller inte.

Enligt 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd framgår att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen även är att anse som en anmälan för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att Skogsstyrelsen hanterar ett ärende om samråd avseende skogsbruksåtgärderna *föryngringsavverkning*, *uttag av skogsbränsle* och *viss dikning*, som kräver underrättelse enligt skogsvårdslagen inom ramen för samma förfarande som gäller för dessa skogsbruksåtgärder i allmänhet. För de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd enligt föreskriften finns en särskild blankett att tillgå. Där kan även anges åtgärder som inte omfattas av obligatorisk anmälningsskyldighet.

12.2.1 Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper

Av Skogsstyrelsens rutiner för handläggning av nyckelbiotoper följer att Skogsstyrelsen, inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga, ska verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vidare framgår att Skogsstyrelsen inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper och att avsteg från denna linje bör ske endast i undantagsfall. Skogsstyrelsen ska även i samband med en avverkningsanmälan i första hand verka för

att markägaren återkallar sin anmälan/ansökan i den del den berör nyckelbiotopen och avsätta området för naturvård frivilligt.[2]

I de situationer då markägaren kvarstår med sin anmälan om att vidta en skogsbruksåtgärd som kan skada nyckelbiotopens naturvärden undersöker Skogsstyrelsen i första hand möjligheterna till att bilda formellt skydd.

I vissa fall när Skogsstyrelsen får kännedom om att en föryngringsavverkning kommer utföras ska myndigheten, enligt rutinen, meddela ett förbud mot avverkning enligt skogsvårdslagen på den del, upp till intrångsbegränsningen, som bedöms som mest värdefull ur naturvärdessynpunkt.

Förelägganden och förbud mot åtgärder, med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken meddelas, som framgår av kapitel 13.5.8, endast i undantagsfall.

12.2.2 Samrådsplikten är straffsanktionerad

Det finns en straffrättslig koppling till samrådsplikten. Straffstadgandet i 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken anger att brottet *otillåten miljöverksamhet* omfattar situationer där en åtgärd vidtas utan att en verksamhet eller åtgärd anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av den bestämmelsen. Straffsanktionen avser således både åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten enligt föreskrifter och den som följer direkt av lydelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken. I praktiken innebär det att åtgärder som inte kräver en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen men som kräver en anmälan om samråd straffsanktioneras. Förekommande exempel är gallring och röjning i nyckelbiotoper.

I de avgöranden utredningen tagit del av avseende detta straffstadgande synes områdets klassning som nyckelbiotop få en avgörande betydelse. I dessa fall har det i stämningsansökan angetts att gärningen består av att åtgärder vidtagits i en nyckelbiotop utan att de har föregåtts av en anmälan om samråd. Domstolen synes utgå från att det är registreringen som utgör grund för bedömningen av om området omfattas av samrådsplikt och inte områdets naturvärden. Det framgår sällan om domstolen gjort någon självständig prövning, mot

[2] Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, version 4.0.

de beviskrav som uppställs i brottmål, av om områdets naturvärden innebär att samrådsplikt föreligger för åtgärden.[3]

Till skillnad mot uppgifter som lämnas i en underrättelse enligt skogsvårdslagen är uppgifterna som lämnas i en anmälan om samråd straffsanktionerade. Enligt 29 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken omfattar brottet *försvårande av miljökontroll* den som lämnar en oriktig uppgift som från miljösynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn om uppgiften finns i en anmälan som ska ges in till myndigheten enligt miljöbalken.

Detta straffbud har såvitt känt aldrig tillämpats i detta sammanhang, men kan innebära att redan en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen eller i en anmälan om samråd, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning är i sig inte straffsanktionerat. Som utredningen har redogjort följer det av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Bestämmelsen kan enligt sin ordalydelse tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning därmed också lämnar oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Hur nämnda straffstadgande om försvårande av miljökontroll ska tillämpas i ett sådant fall är oklart.

12.2.3 Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas

Som ovan angivits finns det en föreskrift som är meddelad av Skogsstyrelsen och som reglerar samrådsskyldigheten enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Den del av föreskriften som är relevant att analysera i denna utredning rör 4 § som anger att samråd ska ske i områden som definieras på samma sätt som begreppet nyckelbiotop. Föreskriften har i denna del betydelse både vad avser Skogsstyrelsens hantering av ärenden samt för det straffbara området beträffande åtgärder i en nyckelbiotop.

[3] Se t.ex. Mora tingsrätts dom den 12 oktober 2017 i mål B 323-17 (varken hovrätten eller Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd), Kalmar tingsrätts dom den 16 oktober 2019 i mål B 1469-19, Ångermanlands tingsrätts dom den 23 november 2017 i mål B 1905-17.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Av 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår därmed att anmälningsskyldighet får föreskrivas

– i *hela landet* eller *delar av landet*
– för *särskilda slag* av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Regeringen har utnyttjat sin delegationsrätt genom förordning (1998:904) om anmälan för samråd. I 7 § i förordningen har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder.

Regeringen har därmed delegerat till Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet för

– särskilda slag av skogsbruksåtgärder som kan medföra skada på naturmiljön[4]
– som ska utföras på skogsmark.

Varken i det bemyndigande till regeringen, som framgår av miljöbalken, eller regeringens bemyndigande till Skogsstyrelsen, som framgår av förordningen om anmälan för samråd, finns därmed någon möjlighet att låta en viss naturmiljö utgöra ett obligatoriskt samrådsobjekt. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket får föreskrifter endast omfatta hela eller geografiskt avgränsade delar av landet. Regeringen har inte heller bemyndigat Skogsstyrelsen att peka ut vissa delar av landet för obligatorisk anmälan om samråd.

Skogsstyrelsens föreskrifter på området förefaller ha gått längre än vad bemyndigandet tillåter. Enligt 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter

[4] Bemyndigandet i 7 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd bör tolkas som att Skogsstyrelsen är begränsade till att föreskriva om särskilda slag av skogsbruksåtgärder och inte att alla skogsbruksåtgärder ska anses vara av särskilt slag.

och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, omfattar, anmälningsplikten ”skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter”.

Skogsstyrelsens föreskrift innehåller i denna del därmed utpekande av

– alla skogsbruksåtgärder
– inom skogsmark
– som utgör en viss slags naturmiljö.

Föreskriftens utpekande av att anmälan om samråd alltid ska ske för alla skogsbruksåtgärder inom områden som enligt Skogsstyrelsens metodik uppfyller kraven för att utgöra en viss naturmiljö saknar därmed stöd i lag.[5] Det är rimligt att anta att de områden som utgör nyckelbiotoper även uppfyller kraven på en sådan naturmiljö där de flesta skogsbruksåtgärder kan komma att medföra en väsentlig förändring och därmed ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Någon rätt att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd för alla skogsbruksåtgärder inom en viss naturmiljö har dock inte funnits. Det är inte heller möjligt för regeringen att ge Skogsstyrelsen rätt att föreskriva om samråd på detta sätt.

Det bedöms ligga utanför denna utrednings uppdrag att föreslå förändringar i 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Som ovan angivits får föreskriften betydelse för avgörandet om en viss åtgärd är straffsanktionerad som anmälningspliktig. Det är därmed av synnerlig vikt att föreskriften skyndsamt ses över och upphävs i de delar där myndigheten överskridit sitt bemyndigande.

[5] Skogsstyrelsens rättsenhet har till utredningen bekräftat att föreskriften i denna del förefaller överskrida det bemyndigande som myndigheten fått från regeringen.

12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden

Bedömning: Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör bedömas som ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop bör därför utgöra ett förvaltningsbeslut.

Skogsstyrelsen kan inte anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering.

Det kan därför inte anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

12.3.1 Inventeringen styrs av förvaltningslagen

Den inventering som Skogsstyrelsen utfört av nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker har inget särskilt reglerat författningsstöd. Hur den utförs styrs därför i huvudsak av förvaltningslagen i tillämpliga delar. Inventering av nyckelbiotoper har skett sedan början på 1990-talet och har därmed i stora delar utförts under en tid då den äldre förvaltningslagen var tillämplig. Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft.

Förvaltningslagen är tillämplig på myndigheters handläggning av ärenden. Uttrycket ärende definieras dock inte i lagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.

Om ett förfarande inte innebär ärendehandläggning kan en myndighets agerande utgöra annan förvaltningsverksamhet. Vid annan förvaltningsverksamhet tillämpas bara vissa av förvaltningslagens bestämmelser, bland annat kravet på legalitet. Kravet på legalitet ska således vara uppfyllt oavsett om det är ärendehandläggning eller annan förvaltningsverksamhet.

Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, det som vanligen brukar betecknas fak-

tiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan biljettkontroll, debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande.

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 6 § förvaltningslagen ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte.[6] Ett undantag från denna princip gäller dock i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning. När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.

12.3.2 Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen

Som redogjorts ovan utför Skogsstyrelsen inventering av nyckelbiotoper enligt en metodik och en rutin framtagen av myndigheten. Det är Skogsstyrelsen som har definierat vad som utgör en nyckelbiotop. Av definitionen framgår att begreppet nyckelbiotop utgörs av en samlad bedömning av olika förhållanden. Det är således inte enbart en fråga om en kartläggning av faktiska förhållanden i naturen.

Innebär den slutliga bedömningen av Skogsstyrelsens handläggare att området utgör en nyckelbiotop förs området in i myndighetens

[6] Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

verksamhetsstöd tillsammans med uppgifterna om vilka naturvärden som legat till grund för bedömningen och tilldelas ett unikt ärendenummer. Information om detta skickas även ut till markägaren. Syftet med informationen är att markägaren ska uppmärksammas på naturvärdena som identifierats inom fastigheten.

Skogsstyrelsen har utrett frågan om nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning eller faktisk verksamhet.[7] I utredningen konstateras att det faktum att myndigheten identifierat en nyckelbiotop inte får några rättsverkningar, som inte även annars skulle följt av de naturvärden som finns på platsen. Skogsstyrelsen ansåg inte heller att en registrering kan ligga till grund för ett senare avgörande från myndigheten och att förekomsten av en registrerad nyckelbiotop inte heller utgör ett rättsfaktum vid tillämpning av rättsregler. Vidare ansåg myndigheten att den kommunikation som föranleds av en registrering inte innebär rättsverkningar för den enskilde. Skogsstyrelsen framhåller i sin utredning att syftet med inventeringen inte är att den ska utgöra annat än ett kunskapsunderlag för markägare och myndighet.

Av skogsvårdslagen följer bland annat att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Av miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar en åtgärd ska iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga att åtgärden medför skada eller olägenhet för miljön. I de båda lagarna och de föreskrifter som är meddelade med stöd av dem finns ytterligare bestämmelser vad avser naturmiljön i ett område som är av särskild betydelse för biologisk mångfald.

Genom att myndigheten vid en nyckelbiotopsinventering gjort bedömning att det på en enskilds fastighet finns ”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna” har den enskilde upplysts om Skogsstyrelsens uppfattning om naturvärdena inom fastigheten. Dessutom innehåller bedömningen en upplysning om att det där ”finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter” som kan ställa ytterligare krav på särskild hänsyn. I de lagstiftningar som reglerar skogsbruket, skogsvårdslagen och

[7] Skogsstyrelsens rättsenhet, *Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper*, 2020-01-27, bilaga 1 till rapport 2020/2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar – Syntes och rekommendationer.

miljöbalken, finns bindande krav för hur den som avser att avverka skog ska förhålla sig till naturvärdena i skogen.

Skogsstyrelsen kan, vid sidan av nyckelbiotopsinventering, i andra sammanhang ge uttryck för de förväntningar som dessa lagar ställer på skogsägaren. I det enskilda fallet sker detta framför allt genom vägledning i samband med tillsyn. Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande sådan vägledning, som innehåller en bedömning från myndigheten om vad markägaren bör göra för att uppfylla skogsvårdslagens krav, uttalat följande.[8]

> Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.
>
> I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut och i vissa fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet (jfr t.ex. RÅ 2010 ref. 29, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2019 ref. 17).
>
> Mot denna bakgrund och med beaktande av att vägledningen inte har lämnats med stöd av Skogsstyrelsens allmänna serviceskyldighet utan har tillkommit inom ramen för myndighetens tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav att underrätta myndigheten om en planerad avverkning, får vägledningen enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgör ett förvaltningsbeslut.

Till skillnad från vägledning i samband med tillsyn kan en nyckelbiotopsinventering, och den vägledande information som lämnas i samband med denna, ske helt utan föregående initiativ från markägaren. Bedömningen om att området vid inventeringstidpunkten utgjorde en nyckelbiotop är inte rättsligt bindande i något avseende. I stället kan bedömningen ligga till grund för ett senare beslut, som utgör ett verkligt handlingsdirektiv, eller tjäna som rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler, oavsett om detta varit Skogsstyrelsens avsikt med registreringen eller inte. I dessa avseenden är en vägledning i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen snarlik den information som lämnas i samband med att en nyckelbiotop identifieras. Myndighetens bedömning i de båda fallen kan anses förmedla till markägaren att

[8] Högsta förvaltningsdomstolens dom 6 mars 2020 i mål 5893-18.

Skogsstyrelsen kan fatta ett för markägaren bindande beslut, genom förelägganden och förbud med stöd av skogsvårdslagen eller miljöbalken, om inte markägaren följer de rekommendationer och råd som lämnas då denne ska utföra en åtgärd.

I sammanhanget bör även Skogsstyrelsens policy kring nyckelbiotoper beaktas. Den innebär att myndigheten inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Oavsett hur kommunikationen med markägaren i det enskilda fallet sett ut finns det skäl att se det besked som lämnas efter en nyckelbiotopsregistrering i ljuset av Skogsstyrelsens allmänna förhållningssätt som kommer i uttryck genom denna policy. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har uttalat att information som lämnas i olika form och med olika adressat kan utgöra ett konglomerat av uttalanden som sammantaget utgör ett förvaltningsbeslut.[9] I det aktuella fallet bestod uttalandena bland annat av en informationsskrivelse, ett pressmeddelande och ett analysresultat som offentliggjorts av Livsmedelsverket och adresserats tillsynsmyndigheter, näringsidkare i branschen och allmänhet. I skrivelsen redovisas bland annat verkets bedömning av huruvida en på marknaden förekommande olivolja var otjänlig och inte fick säljas. Den information som lämnades var i detta fall avsett att tjäna som underlag för den myndighetsutövning som kommunerna förväntades utöva i sin livsmedelstillsyn samt information till näringsidkare och konsumenter. Domstolen fann att det rört sig om ärendehandläggning hos Livsmedelsverket.

I likhet med Livsmedelsverkets bedömning av den otjänliga olivoljan utgör en nyckelbiotopsklassificering en bedömning i ett enskilt fall som kan få direkta konsekvenser för senare tillsynsbeslut och för hur enskilda förväntas agera. Bedömningen är inte i någon av de båda fallen i och för sig bindande i något rättslig avseende eftersom den är gjord vid sidan av ett formellt beslutsförförfarande. Det är inte heller myndighetens bedömning i sig, utan de faktiska förhållandena, som ska anses utgöra grunden för ett senare beslut. För en nyckelbiotopsklassificering torde dock kopplingen till ett senare tillsynsbeslut vara än tydligare, eftersom det är samma myndighet som ligger bakom både den första bedömning av ett områdes samlade naturvärden som även kan fatta ett eventuellt senare formellt beslut avseende dessa.

[9] RÅ 2004 ref. 8.

En nyckelbiotopsinventering utgör inte en ren administrativ service från myndigheten till allmänheten (exempelvis hänvisning av en enskild till en annan myndighet eller hänvisningar till en blankett). Inte heller kan det anses att inventeringen utgör en informationsverksamhet som inte berör frågor om enskildas rättigheter och skyldigheter utan bara innehåller upplysningar om faktiska förhållanden. Inventeringens koppling till Skogsstyrelsens och andra myndigheters rättsligt reglerade beslutsfattande, exempelvis vid tillsyn, medför nämligen att den information som lämnas innebär att myndigheter drar slutsatser om faktiska förhållandens förenlighet med de rättsregler som kan aktualiseras vid en åtgärd från den enskilde.

Trots att det saknas direkta rättsföljder till följd av att ett område vid något tillfälle bedömts som en nyckelbiotop, bör därför de indirekta effekterna av denna bedömning medföra att det därigenom fattats ett för den enskilde och för myndigheter handlingsdirigerande beslut av Skogsstyrelsen. Det går även att betrakta beslutet som en för myndigheten icke bindande förprövning av områdets betydelse för flora och fauna.

Den slutliga bedömningen av att ett område utgör en nyckelbiotop bör följaktligen anses utgöra ett beslut i förvaltningslagens mening. Att Skogsstyrelsen dokumenterar en nyckelbiotop med ärendenummer tillsammans med underlaget för bedömningen och kommunicerar detta med markägaren talar för att myndigheten tillämpar de relevanta delarna av förvaltningslagen.[10] Att myndigheten, på initiativ av markägaren, medger en omprövning av en nyckelbiotop enligt en särskild rutin talar även för att bedömningen ansetts vara ett beslut av myndigheten. Det kan annars svårligen förklaras varför en rätt till omprövning i särskild ordning skulle finnas för en enskild.[11]

Utredningens rättsliga bedömning i denna del har dock inte delats av Kammarrätten i Göteborg som under hösten 2020 bedömt att nyckelbiotopsregistrering inte utgjorde ett förvaltningsbeslut.[12] Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft. Frågan prövas även av kammarrätten i Kammarrätten i Jönköping som ännu inte meddelat dom i målet.[13]

[10] Se t.ex. 25, 33, 38 §§ förvaltningslagen.
[11] Se även Justitieombudsmannens resonemang i JO 2008/09 s. 377 (4746-2006) som förefaller utgå från att nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning, eftersom JO annars inte haft anledning att pröva möjligheten till omprövning enligt förvaltningslagen av en nyckelbiotopsregistrering.
[12] Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.
[13] Kammarrätten i Jönköpings mål nr 638-20.

12.3.3 Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning

Kartläggning av nyckelbiotoper består av tre moment: förberedelser, fältarbete och efterarbete. Syftet med den nationella kartläggningen är att identifiera, avgränsa och registrera nyckelbiotoper i hela landet. När det gäller nyckelbiotopsinventering bör ärendehandläggningen anses inledd i det stadium då myndigheten går från ett förberedelsestadium. Innan dess finns det inte någon enskild som berörs av inventeringen och förutsättningarna att meddela ett beslut saknas. Fältinventeringen bör bedömas som en del av ärendehandläggningen eftersom det är i detta skede som de faktiska förutsättningarna för det efterföljande beslutet samlas in i form av identifiering av olika huvudfaktorer (exempelvis strukturer, arter och skogshistorik) och detaljfaktorer (som trädslagsblandning, beståndsålder och fuktighet). Efterarbetet utgör en del av beslutsprocessen och är den del av ärendehandläggningen som avslutas med ett beslut.

Det finns däremot inte alltid anledning att se e*nbart en inventering* av olika förekomster i naturen som ärendehandläggning. En inventering, vars resultat inte har någon omedelbart handlingsdirigerande effekt och som inte följs av något ställningstagande från myndighetens sida utgörs rimligen i stället av annan förvaltningsverksamhet, eller så kallat faktiskt handlande. För det fall information om de identifierade naturvärdena meddelas markägaren, exempelvis genom att myndigheten tar direkt kontakt eller genom att informationen tillgängliggörs i en digital sammanställning som markägaren har tillgång till, bör detta anses utgöra en del av myndighetens service och rådgivning och inte som ärendehandläggning.

Inventering av de delar som utgör kunskapsunderlaget inför den samlade bedömningen, (huvudfaktorer och detaljfaktorer) har inte i sig någon handlingsdirigerande effekt, vare sig de är sedda för sig eller tillsammans. Endast genom en samling fakta, av exempelvis strukturer i skogen, trädslagsblandning och skogshistorik följer inga särskilda krav på markägaren. De krav som kan komma att aktualiseras kräver en bedömning av vad dessa faktorer sammantaget innebär inom ett område, till exempel om det råder samrådsplikt enligt miljöbalken eller om något krav på hänsyn följer av skogsstyrelsens föreskrifter. En sådan inventering, utan en samlad bedömning mot ett visst på

förhand uppställt krav, bör betraktas på samma sätt som andra karteringar av landskapet, i detalj eller på en aggregerad nivå.

För myndighetens faktiska handlande genom en sådan inventering blir endast de allmänna delarna av förvaltningslagen därmed tillämpliga. Samma resonemang bör gälla för den omfattande insamlingen av kunskap om olika förekomster i naturen, som genomförs av andra myndigheter. Om inventering sker i fält eller på annat sätt bör i sammanhanget sakna betydelse.

12.3.4 Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop

Att ett visst handlande från en myndighets sida utgör ett beslut under ärendehandläggning, till skillnad från faktisk verksamhet, innebär inte med nödvändighet att beslutet är möjligt att överklaga.

I några fall har markägare överklagat en nyckelbiotopsregistrering till domstol. Dessa överklaganden har prövats av allmän förvaltningsdomstol. I de överklagade avgöranden som utredningen tagit del av där frågan prövats med stöd av den äldre förvaltningslagen[14] har domstolarna i samtliga fall kommit fram till att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är ett överklagbart beslut.[15]

Sedan juli 2018 har förvaltningslagen en annan utformning, bland annat avseende bestämmelsen om överklagande som numera regleras i 41 § förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen får ett myndighetsbeslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen ger uttryck för de principer som kommit till genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Hur myndigheten har rubricerat handlingen saknar betydelse. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller

[14] SFS 1986:223.
[15] Se bl.a. Förvaltningsrätten i Falun, dom 2013-12-11 i mål nr 2393-13, Förvaltningsrätten i Härnösand dom 2017-05-10 i mål nr 859-17 och Förvaltningsrätten i Umeå dom 2017-09-01 i mål nr 1664-17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 mars 2016 mål nr 26323-15 (där överinstanserna inte meddelade prövningstillstånd)

bortse från – är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas.[16] Frågan om ett beslut är överklagbart ska inte avgöras i förhållande till beslutets adressat. Prövningen avser i stället om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas.[17]

Förvaltningsrätten i Malmö har nyligen prövat frågan om registrering av nyckelbiotop.[18] Domstolen bedömde till skillnad från tidigare avgöranden att Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett överklagbart beslut. Med hänvisning till bland annat denna utrednings kommittédirektiv konstaterade domstolen att införandet av certifieringsstandarder i fråga om nyckelbiotoper inom virkesindustrin har inneburit att virke från nyckelbiotoper kommit att undantas eller i vart fall ge sämre avkastning. Det ansågs inte heller orimligt att certifieringskraven skulle kunna medföra en försämrad ekonomisk säkerhet och försämrade möjligheter till fastighetsbildningsåtgärder. Enligt domstolen fanns det därför en direkt koppling mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och skogsägarens faktiska möjligheter att framöver nyttja sin skog. Beslutet om registrering var därför ett överklagbart beslut.

Skogsstyrelsen överklagade domen. Kammarrätten i Göteborg ansåg till skillnad från förvaltningsrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut. Enligt domstolen var registreringen inte avsedd att ha några verkningar för markägaren. Eventuella verkningar uppstod enligt domstolen redan på grund av den omständigheten att markförhållandena utgör en nyckelbiotop. Funktionen hos registreringen var inte heller att påverka faktiska förhållanden, eftersom området inte blir en nyckelbiotop genom registreringen, utan är det om området uppfyller vissa krav när det gäller flora och fauna. Då registreringen inte utgjorde ett förvaltningsbeslut avvisades fastighetsägarens överklagande.

Även Förvaltningsrätten i Jönköping bedömde nyligen att en informationsskrivelse som bland annat innehöll en redogörelse för praxis

[16] Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 samt bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2018 ref. 23.
[17] HFD 2019 ref. 21.
[18] Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19 och Kammarrätten i Göteborg dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

och syftet med nyckelbiotoper sett tillsammans med registreringen av en nyckelbiotop ansågs vara ett överklagbart beslut.[19] Registreringarna var enligt uppgift från Skogsstyrelsen utförd 1998 och 2004. Domstolen konstaterade att det föreligger direkta verkningar av att få en nyckelbiotop registrerad på sin fastighet eftersom det föreligger ett krav på samråd med Skogsstyrelsen vid en skogsbruksåtgärd i ett nyckelbiotopsområde. Dessutom kan ekonomiska förluster på grund av certifieringssystemet uppstå. Dessa verkningar var enligt domstolen av sådant kvalificerat slag att Skogsstyrelsens information samt registrering av nyckelbiotoperna tillsammans skulle ses som ett överklagbart beslut. I sak ansåg dock domstolen att det inte fanns anledning att ifrågasätta Skogsstyrelsens bedömning att området utgjorde en nyckelbiotop. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, som vid detta betänkandes avlämnande meddelat prövningstillstånd men ännu inte dom i målet.

Av relevans för frågan om en nyckelbiotopsregistrering är möjligt att överklaga är även Högsta förvaltningsdomstolens, i det föregående refererade, dom om rätten att överklaga en vägledning som Skogsstyrelsen lämnat en markägare i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen.[20] I vägledningen uppmanades markägaren bland annat att tillse att skador inte uppstod vid vattendrag och att denne skulle spara skyddszoner samt avstå från förröjning. Dessutom lämnade Skogsstyrelsen en upplysning om att förelägganden eller förbud kunde meddelas om kraven enligt skogsvårdslagen inte följdes. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att vägledningen avsåg råd och anvisningar om vad som krävs enligt skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter och innebar i sig ingen rätt att avverka. Det aktuella regelverket, skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter, innehåller inte någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att vidta viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. För att råd och anvisningar, som i och för sig kan anses utgöra ett beslut, ska vara överklagbara krävs enligt domstolen att de ska vara av tillräckligt ingripande karaktär, vara ägnade att uppfattas som bindande och hos de berörda skapa

[19] Förvaltningsrätten i Jönköpings dom 2020-02-11 i mål nr 4997-19. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, mål nr 638-20.
[20] Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål nr 5893-18.

intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att vägledningen i detta fall utformats på ett sätt som inte kunde uppfattas som bindande och som inte kunde utläsas på annat sätt än att markägaren kunde tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som angavs i vägledningen. Det beslut som vägledningen utgjorde fick därmed inte överklagas.

Då rätten att överklaga en nyckelbiotopsregistrering för närvarande är under rättslig prövning ser utredningen inget skäl att uttala sig i frågan.

12.3.5 Inventering måste uppfylla kravet på legalitet

Gemensamt för all handläggning enligt förvaltningslagen är att en myndighet, enligt 5 § förvaltningslagen, endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.[21] Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Kravet på stöd i rättsordningen kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis från regeringen i myndigheternas regleringsbrev. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i lag eller förordning?

Det finns ingen lag som kan anses ge Skogsstyrelsens ett bemyndigande att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. I olika lagförarbeten har däremot riksdagen ställt sig bakom skrivningar som uttalat sig om planerad, pågående och framtida nyckelbiotopsinventering. I den proposition som föregick 1993-års skogspolitiska beslut finns tydliga uttalanden om förtjänsten och nödvändigheten av en

[21] Jfr. 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen.

riksomfattande inventering efter skyddsvärda nyckelbiotoper.[22] I budgetpropositioner har även riksdagen ställts sig bakom finansiering av utveckling av metoden och en riksomfattande nyckelbiotopsinventering.[23] De uttalanden som gjorts i förarbetena har emellertid inte kommit till uttryck i något uttryckligt lagstöd för en inventering av landets skogar.

I de förordningar som avser Skogsstyrelsens verksamhet, vid sidan av Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion som behandlas nedan, finns inget bemyndigande från regeringen att inventera landets skogar vid sidan av myndighetens uppgifter vid exempelvis tillsyn och områdesskydd.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion?

Enligt 1 § i Skogsstyrelsen instruktion[24] har myndigheten till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Enligt 2 § samma förordning ska myndigheten

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,

[22] Prop. 1992/93:226 s. 72–75 som refereras utförligt ovan.
[23] Prop. 1989/90:100 bil 11 s. 36, prop. 2000/2001:1 uo 23, s. 20.
[24] Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen (tidigare SFS 2007:1046, 2005:1160, 1995:1335, SFS 1993:1272, 1988:855).

6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitiken som riksdagen har fastställt.

Skogsstyrelsen har till utredningen uppgett att myndigheten historiskt sett grundat sin inventering av nyckelbiotoper på uppdraget i 2 § punkten 2 i instruktionen som avser inventering, uppföljning och utvärdering avseende hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska mål som fastställts av riksdagen. Denna punkt i instruktionen tillkom 2009 och har inte haft någon motsvarighet i de tidigare instruktionerna. I de myndighetsinstruktioner som gällt från 1988 nämns inte inventering i motsvarande sammanhang. Klart är därför att den inventering som skett före år 2009 inte kan ha haft sitt stöd i denna del av instruktionen.

Uppdraget, enligt 2 § punkten 2, i instruktionen kan enligt utredningen uppfattas på så sätt att den inventering som avses ska ta sikte endast på hur *skogen sköts*. Med ett sådant synsätt skulle denna del av instruktionen avse åtgärder som till exempel den hänsynsuppföljning Skogsstyrelsen utför. Hänsynsuppföljningen är en del av Skogsstyrelsens ansvar inom Sveriges officiella statistik. Den görs av Skogsstyrelsen för att kunna beskriva den hänsyn som tas. Uppgifterna bidrar även till uppföljningen av miljökvalitetsmålen och det skogspolitiska miljömålet. Enligt utredningen är det tveksamt om denna punkt i instruktionen ensamt kan läggas till grund för inventering och registrering av nyckelbiotoper som sker utan samband med någon annan del av myndighetens uppgifter.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 3, bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Även om Skogsstyrelsens förutsättningar att utföra detta uppdrag är beroende av kunskap om naturvärden i skogen, bör inte denna bestämmelse anses innebära författningsstöd för en nationell inventering av nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska även, enligt punkten 4 i samma bestämmelse, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Såsom generationsmålen och miljökvalitetsmålen är uttryckta finns ingen uttrycklig koppling mellan dessa och behovet av att inventera och registrera nyckelbiotoper. I för-

arbetena uttrycks inte heller någon direkt koppling mellan begreppen eller nödvändigheten i att inventera och registrera nyckelbiotoper för att leva upp till dessa mål.

Av preciseringarna till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* framgår bland annat att ”Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur och Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer”. Enligt utredningen bör det vara nödvändigt att ha någon typ av lägesbundna data över skogar med höga naturvärden för att kunna uppnå och följa upp dessa preciseringar. Uppdraget att *verka för* att uppnå ett mål är dock förhållandevis allmänt hållet och det skulle enligt utredningens bedömning innebära en allt för långtgående tolkning av detta uppdrag i instruktionen för att anse att det skulle rymma utförande av en nationell inventering av just nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 6 medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. De statliga myndigheter som anges i hushållningsförordningen[25] har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa. Enligt hushållningsförordningen har Boverket samordningsansvar för statliga myndigheters arbete med underlag för tillämpningen av bland annat 3 och 4 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar enligt hushållningsförordningen för planeringsunderlag för riksintressen.

Utredningen bedömer att det inte kan anses klarlagt att en generell nyckelbiotopsinventering har sitt stöd i myndighetens nuvarande instruktion eller i de instruktioner som tidigare gällt.

[25] Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i särskilda regeringsuppdrag och i myndighetens regleringsbrev?

Det finns en allmän uppfattning om att de nationella nyckelbiotopsinventeringarna som skett under mitten av 90-talet och början av 2000-talet skett på regeringens uppdrag.[26] Något sådant formellt uppdrag har utredningen dock inte kunnat hitta. Däremot har det funnits uttryckliga hänvisningar till den utförda eller pågående nyckelbiotopsinventeringen i förarbetena till de olika reformerna av skogsvårdslagstiftningen. Som utredningen konstaterat har det således funnits en politisk förankring för den utförda inventeringen.

I maj 2018 beslutade dock regeringen att ge Skogsstyrelsen i formellt uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.[27] I uppdraget ingick dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet. Nyckelbiotopsinventeringen hade till syfte att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Av regeringsbeslutet framgick att vad som utgör en nyckelbiotop skulle definieras av Skogsstyrelsen. Uppdraget återkallades av regeringen i juni 2019.[28]

Motsvarande formaliserade regeringsuppdrag har inte funnits för vare sig de nationella inventeringarna mellan åren 1993–1998 och 2001–2006 eller för övriga perioder Skogsstyrelsen utfört nyckelbiotopsinventeringar.

År 1993 tilldelades däremot särskilda medel till Skogsstyrelsen vilka, enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev, fått användas till projektmedel för slutförande av inventeringarna av småbiotoper och sumpskogar med sammanlagt högst 29 miljoner kronor. Av regleringsbrevet framgår vidare: ”Tillgängliga medel för inventeringar av nyckelbiotoper skall i första hand disponeras för inventeringar på småskogsbrukets marker. Skogsstyrelsen skall svara för kontroll och behövlig utbildning avseende motsvarande inventering på storskogsbrukets

[26] Samma bedömning har gjorts av förvaltningsrätten i Jönköpings i mål 4997-19 och förvaltningsrätten i Malmö i mål 9753-19 som fann att dessa uppdrag utgjort stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering. Båda domarna är överklagade. Se även t.ex. denna utrednings direktiv, s. 8.
[27] Regeringsbeslut, 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper*.
[28] Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*.

marker.” I regleringsbrevet från 1993 anges även under rubriken ”Verksamhetsmål” att inventeringarna av nyckelbiotoper och sumpskogar ska fullföljas och redovisas.

Av regleringsbrevet för år 2001 framgår att ”högst 10 miljoner kronor får disponeras för att täcka kostnaderna för förbättrad biotopsinventering” med vilket får förstås nyckelbiotopsinventeringen. Motsvarande skrivningar återfinns i regleringsbreven för åren 2002–2016. Anslagen har därefter ingått i myndighetens förvaltningsanslag. I de sammanhang då biotopsinventering omnämnts i regleringsbreven har det varit i dess finansiella del som anger villkoren för användning av myndighetens anslag. I regleringsbrevens verksamhetsdel, där normalt sett särskilda uppdrag och komplement till myndighetsinstruktionen anges, saknas hänvisningar till nyckelbiotopsinventeringen. Det kan därför ifrågasättas om regleringsbrevens anslagsstyrning kan anses utgör ett tillräckligt stöd i rättsordningen för ärendehandläggning som ligger utanför Skogsstyrelsens verksamhet som det kommer i uttryck i myndighetens instruktion.

Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt skogsvårdslagen?

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet över efterlevandet av skogsvårdslagen, och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna.

Tillsyn kan initieras genom att markägaren lämnar in en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Tillsyn kan också initieras av att Skogsstyrelsen på något sätt uppmärksammas på förhållanden inom myndighetens tillsynsområde. Att granska en anmälan, antingen vid skrivbordet eller ute i fält, är tillsyn.

Tillsyn ska av myndigheten hanteras som ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Vad som ska utredas och prövas inom ramen för ett tillsynsärende avgörs av den frågan som anmälan eller ansökan avser eller av de uppgifter som kommit till myndighetens kännedom på annat sätt. Skogsstyrelsen ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Vid tillsyn, oavsett om den initieras av markägaren, Skogsstyrelsen eller av annan, kan myndigheten bli uppmärksammad på förekomst av höga naturvärden i det område som tillsynsärendet avser. Det kan ske genom uppgifter som markägaren själv lämnar, tips från allmänheten, genom att myndigheten inhämtar uppgifter från register eller

granskar geografiska data. Det kan även ske genom att myndigheten identifierar naturvärden i samband med ett besök i fält eller att information lämnats av annan.

Vilka naturvärden som ska kartläggas i ett tillsynsärende måste dock ha stöd i den lagstiftning som Skogsstyrelsen utövar tillsyn över. I fråga om skogsvårdslagen regleras den hänsyn som ska tas vid en åtgärd i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.[29] Vad som avses med hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar är angivet i Skogsstyrelsens allmänna råd. Med hänsynskrävande biotoper avses bland annat strand- och sumpskogar med naturskogskaraktär, äldre hällmarksskog, äldre trädbestånd med påtagligt stor mängd hänglav eller död ved och urskogsrester. Begreppet nyckelbiotop finns endast med i fråga om de allmänna råden om kvävegödsling. I övrigt finns inte begreppet nyckelbiotop med i föreskrifterna till skogsvårdslagen även om begreppet innefattar de hänsynskrävande biotoperna som där anges.

Som beskrivits ovan följer inventeringen av nyckelbiotoper en av Skogsstyrelsen bestämd metodik i syfte att bedöma om ”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna”. Att inventera naturvärden för att kunna bedöma om området i fråga utgör en nyckelbiotop synes inte vara nödvändigt för att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen. Det finns däremot anledning att inventera skogen för att identifiera de naturvärden som svarar mot myndighetens tillsynsuppdrag.

Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt miljöbalken?

Skogsstyrelsen är även tillsynsmyndighet över vissa angivna delar av miljöbalken. Den del av tillsynsuppdraget, som är av särskild betydelse i sammanhanget, avser tillsyn över skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Som beskrivits ovan har Skogsstyrelsen föreskrivit att kriterierna för när skogsbruksåtgärder ska anses samrådspliktiga är när de utförs i en nyckelbiotop. Enligt utred-

[29] Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ningens bedömning har dock detta skett i strid med myndighetens bemyndigande.

Vid tillsyn enligt miljöbalken kan det enligt den nu gällande föreskriften och Skogsstyrelsens nuvarande tillämpning vara motiverat att inventera och bedöma vilka områden som uppfyller kraven för nyckelbiotop och hur dessa skulle påverkas av den åtgärd som är föremål för samråd. Om det inte redan framgår av tillgängligt kunskapsunderlag kan det därför i dessa ärenden finnas anledning att inventera en skogsmiljö efter nyckelbiotoper i samband med att en åtgärd anmälts för samråd. Som utredningen redogjort för bör dock de föreskrifter upphävas som anger att samrådsplikt råder för åtgärder i ett område som motsvarar beskrivningen av en nyckelbiotop. Att föreskrifterna upphävs skulle medföra att det inte är nödvändigt att inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken identifiera en nyckelbiotop.

På samma sätt som vid tillsyn enligt skogsvårdslagen är det dock den anmälda åtgärden som begränsar omfattningen av utredningen. Den inventering som krävs för tillsynen enligt miljöbalken bör därför vara begränsad till det område och den åtgärd som samrådet avser. Att samrådsplikt i dag är föreskrivet för vissa naturmiljöer kan dock inte ensamt anses ha motiverat en nyckelbiotopsinventering innan en åtgärd ska vidtas och ett tillsynsärende aktualiserats.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens serviceskyldighet och rådgivning?

Likt andra myndigheter har Skogsstyrelsen en skyldighet enligt förvaltningslagen att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.[30]

Av myndighetsinstruktionen följer vidare att Skogsstyrelsen ska bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Av 1 § skogsvårdslagen följer bland annat att landets skogar ska skötas så att de uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

[30] 6 § förvaltningslagen.

Inom ramen för myndighetens rådgivningsverksamhet kan det därmed finnas skäl att genom allmän information, eller i ett ärende, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av betydelse för biologisk mångfald och hur skogen bör skötas för bevarandet av denna. Det finns dock inte någon skyldighet att inventera skogar efter nyckelbiotoper endast i detta syfte och varken förvaltningslagen eller myndighetsinstruktionen innehåller något bemyndigande som motiverar nyckelbiotopsinventering.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens roll inom statistikproduktion och som miljömålsmyndighet?

Skogsstyrelsen är statistikansvarig myndighet inom Sveriges officiella statistik angående produktion, sysselsättning samt miljö och sociala frågor i skogsbruket.[31] Inom sitt uppdrag producerar skogsstyrelsen statistik om bland annat miljöhänsyn vid föryngringsavverkningar. Det finns emellertid ingen statistikprodukt som har koppling till nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Skogsstyrelsen är miljömålsmyndighet och ska enligt sin instruktion samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. I det uppdraget ingår bland annat att ta fram indikatorer för uppföljning av Levande skogar och de preciseringar till miljömålet som regeringen beslutat om. Flera av dessa indikatorer berör nyckelbiotoper och förutsätter en god kunskap om dessa. Som indikatorer för uppföljning av preciseringen *grön infrastruktur* har avverkade och registrerade nyckelbiotoper införts. För preciseringen *hotade arter* och *återställda livsmiljöer* används den biologiska mångfalden i nyckelbiotoper som mått.[32] Inom arbetet med uppföljning av miljömålet ingår emellertid inte att inventera nya nyckelbiotoper.

Utredningens bedömning är att Skogsstyrelsens verksamhet i form av statistikansvarig myndighet eller miljömålsmyndighet inte ger förvaltningsrättsligt stöd för att nyckelbiotoper inventeras och registreras.

[31] Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, bilaga.
[32] Skogsstyrelsens rapport 2019:1 – Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Sammanfattande bedömning angående stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö vid inventeringstidpunkten har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Inventering efter nyckelbiotoper sker enligt en fastslagen metodik.

Utredningen har bedömt att det i huvudsak finns två bemyndiganden som kan ge stöd i rättsordningen för ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsinventering. Genom särskilda uppdrag från regeringen eller vid tillsyn enligt miljöbalken. Således är det endast under ett särskilt uppdrag som en inventering bör ske vid sidan av ärendehandläggning i övrigt. Som framgår av kapitel 12.2 ovan utgör nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ett tillsynsobjekt där samrådsplikt enligt miljöbalken råder. I dessa tillsynsärenden finns det därför skäl att i ärendet pröva naturvärdena i skogen mot kriterierna för nyckelbiotop. Av kapitel 12.2.3. framgår dock att Skogsstyrelsen saknat bemyndigande för denna föreskrift och att den därför bör upphävas (eller i vart fall inte tillämpas).

För övriga myndighetsuppgifter, som tillsyn enligt skogsvårdslagen eller vid rådgivning, kan existerande kunskap om förekomst av nyckelbiotoper vara ett stöd i handläggningen. Dessa förvaltningsuppgifter kan dock inte i sig anses utgöra ett stöd i rättsordningen för inventering i syfte att göra en specifik, på förhand bestämd, naturvärdesbedömning av skogen utan koppling till de rättsregler som Skogsstyrelsen har att tillämpa vid den tidpunkt då inventeringen utförs.

Legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten har utvecklats under de senaste decennierna, mycket till följd av europarättens inflytande i Sverige. Utredningens uppfattning är att det inte utan ett särskilt uppdrag från regeringen i dag är förenligt med legalitetsprincipen att utföra den ärendehandläggning som en nyckelbiotopsinventering innebär. Det har dock skett en utveckling mot allt högre formella krav på stöd i rättsordningen för myndigheters verksamhet, samtidigt har registreringen fått alltmer påtagliga konsekvenser för enskilda. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa huruvida inventeringen i varje enskilt fall, när den utfördes, kan anses stått i överenstämmelse

med den då gällande förvaltningslag och förvaltningsrättslig praxis i fråga om legalitet.

Pågående rättsprocess i fråga om legalitet

Även frågan om legalitet för registrering av nyckelbiotoper har prövats i ovan nämnda avgörande från Förvaltningsrätten i Malmö[33]. Domstolen bedömde att Skogsstyrelsens arbete med att inventera och registrera nyckelbiotoper inte hade stöd i myndighetens instruktion. Vidare ansåg domstolen att det stöd som fanns i ett (förmodat) regeringsbeslut för uppdraget att inventera och registrera nyckelbiotoper inte kunde anses tillräckligt. Enligt domstolen innebar nämligen registrering av nyckelbiotoper ett sådant ingrepp i den enskildes äganderätt att dess maktutövning, enligt regeringsformens bestämmelser, kräver stöd i lag. Domen överklagades av Skogsstyrelsen. Som redogjorts för ovan ansåg kammarrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut vilket medförde att överklagandet från fastighetsägaren avvisades. I och med den utgången prövade aldrig kammarrätten frågan om legalitet. Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft.

Utredningen har under pågående prövning av frågan i domstol inte funnit skäl att närmare analysera hur nyckelbiotopsinventering förhåller sig till egendomsskyddet och om en bedömning av naturvärden avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Genom utredningens slutsatser i övrig beträffande legalitetsfrågan har en sådan analys inte heller varit nödvändig.

[33] Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19, Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

12.4 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden

I samband med den nationella inventeringen av nyckelbiotoper har ett särskilt register tillskapats. Under de systematiska nationella inventeringarna har cirka 56 200 nyckelbiotoper, omfattande omkring 155 000 hektar produktiv skogsmark, registrerats. I ett eget register finns de nyckelbiotoper som stor- och mellanskogsbruket frivilligt har redovisat till Skogsstyrelsen omfattande cirka 270 000 hektar produktiv skogsmark.

Vid sidan av de nyckelbiotoper som registrerats under nationell inventering har ytterligare 13 200 nyckelbiotoper omfattande cirka 54 000 hektar produktiv skogsmark förts in i registret av Skogsstyrelsen i samband med annan verksamhet, till exempel vid tillsyn eller under uppdragsverksamhet. Från och med år 2007 har den andel av nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälan särredovisats. Fram till augusti 2020 har cirka 18 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i samband med att en avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen.[34]

Registrering av nyckelbiotoper och objekt med naturvärden sker i Skogsstyrelsens handläggarstöd Navet, snarast möjligt efter inventeringen. Alla nyckelbiotopsinventerare har behörigheter till detta system. När en nyckelbiotop eller objekt med naturvärden har registrerats, publiceras den av inventeraren och blir då tillgänglig i Skogsstyrelsens interna och externa karttjänster.

I registret kan följande status registreras för ett objekt: nyckelbiotop, objekt med naturvärden, spolierad och avförd.

12.4.1 Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter

En myndighets möjlighet att föra register styrs av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om det inte rör sig om personuppgiftsbehandling ställer bland annat förvaltningslagen, arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen vissa krav på registerföring. Syftet är att hålla allmänna handlingar tillgängliga.

[34] Uppgift från Skogsstyrelsen, augusti 2020.

Om ett register innehåller personuppgifter utgör i stället EU:s dataskyddsförordning[35] den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen gäller för behandling av personuppgifter som rör levande personer. Definitionen av vad som avses med en personuppgift finns i artikel 4.1. Det avgörande vid bedömningen av om en uppgift utgör en personuppgift är enligt artikeln om uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person.

Fastighetsbeteckningar kan exempelvis utgöra personuppgifter om de kan kopplas till ägaren av fastigheten. I Sverige framgår ägandet av en fastighet av den lagfart som finns registrerad och där framgår bland annat namn och personnummer. Av nyckelbiotopsregistret framgår inom vilken eller vilka fastigheter den är belägen. Följaktligen innehåller nyckelbiotopsregistret personuppgifter.

12.4.2 Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

[35] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Ofta förkortad GDPR från den engelska benämningen The General Data Protection Regulation.

Vidare måste dessa grunder, enligt artikel 6.3, vara fastställda i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Det innebär att grunden måste återfinnas i EU-rätten eller i den nationella rätt som ger myndigheten en skyldighet, en uppgift eller ett uppdrag.

Det finns inte något krav på att den rättsliga grunden ska vara formulerad i lag. Det krävs dock att den ska vara tydlig, precis och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den.[36] Utredningen har ovan konstaterat att det går att ifrågasätta vilket stöd i rättsordningen som nyckelbiotopsinventeringen har. Klart är att registreringen inte följer av någon rättslig förpliktelse för Skogsstyrelsen att hantera personuppgifter i form av ett nyckelbiotopsregister. Skogsstyrelsen har uppgett att registret förs med stöd av bestämmelserna som gäller uppgifter av allmänt intresse och myndighetsutövning, i artikel 6.1 e.

Det som föranleder personuppgiftsbehandlingen enligt artikel 6.1 e ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Arbetsuppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen ska ha stöd i tillämplig rättsordning. Den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, till exempel behandling av känsliga personuppgifter, kräver emellertid att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.[37]

När det gäller den rättsliga grund som utgör skälet för personuppgiftsbehandling ställer dataskyddsförordningen upp ett krav på proportionalitet. För svenskt vidkommande har kravet ansetts motsvara det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en

[36] Se skäl 41 i dataskyddsförordningens preambel.
[37] Prop. 2017/18:105 s. 51.

rättsstat. Följaktligen har utgångspunkten varit att dataskyddsförordningens motsvarande krav är uppfyllt i fråga om de uppgifter av allmänt intresse och den myndighetsutövning som fastställs i enlighet med svensk rätt. I lagmotiven uttrycks därför att en myndighet därmed inte behöver göra någon proportionalitetsbedömning avseende regleringen av den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen, utan kan utgå från att svensk rätt uppfyller detta krav.[38] Så länge de förvaltningsrättsliga förutsättningarna beträffande legalitet för nyckelbiotopsinventering finns anses därmed även personuppgiftsbehandlingen uppfylla kravet på rättslig grund.

Kammarrätten i Jönköping har prövat frågan om Skogsstyrelsens registrering och webpublicering av koordinaterna för en underrättelse om avverkning var förenlig med dataskyddsförordningen.[39] Domstolen konstaterade att koordinaterna indirekt kunde härledas till en person och därför var att anse som personuppgifter. Dessa uppgifter var dock inte att anse som integritetskänsliga. Skogsstyrelsen ansåg att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen utgick från 1 § i skogsstyrelsens instruktion, som innebär att myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Då den enskilde, genom sin underrättelse om avverkning till Skogsstyrelsen, kunnat förutse behandlingen av dessa ansåg inte domstolen att publiceringen var ett oproportionellt intrång i privatlivet. Behandlingen ansågs adekvat, korrekt och proportionell i förhållande till Skogsstyrelsens uppgift enligt myndighetsinstruktionen.

Utredningen konstaterar att frågan om legalitet för nyckelbiotopsinventeringen är nära förknippad med Skogsstyrelsens lagliga möjligheter att föra ett register över de uppgifter som insamlas och att ytterligare analys kan krävas i detta avseende. Denna utredning har dock inte primärt i uppdrag att närmare granska det nuvarande nyckelbiotopsregistrets överensstämmelse med dataskyddsförordningen. Det framstår dock som lämpligt att en översyn görs i detta avseende om inte utredningens förslag i övrigt genomförs.

[38] Prop. 2017/18:105 s. 50.
[39] Kammarrätten i Jönköpings dom den 29 augusti 2019 i mål 919-19.

12.5 Proportionalitet i myndighetsutövning

Av 5 § förvaltningslagen följer den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Enligt bestämmelsens förarbeten är proportionalitetsprincipens tillämpningsområde avgränsat till situationer där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Myndigheterna bör alltså inte åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse.[40]

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella.

Bestämmelsen tar inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda.

Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bland annat 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bland annat genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Nyckelbiotopsinventeringen har fått andra effekter än vad som ursprungligen var avsett. Det ursprungliga syftet med inventeringen var att inhämta kunskap om var på småskogsbrukets marker det finns skogar med höga naturvärden. Underlaget var tänkt att användas som kunskapsunderlag av såväl Skogsstyrelsen som berörda markägare för att leva upp till det ökade miljöansvaret i den nya skogspolitiken. Detta ursprungliga syfte bör enligt utredningen vara helt oproblematiskt i proportionalitetshänseende.

[40] Prop. 2016/17:180 s. 62.

Som beskrivits har certifieringssystemen anammat begreppet nyckelbiotop och kommit att använda det i sina regelverk på ett sätt som i många fall i praktiken innebär ett hinder att avverka skog även för skogsägare som inte anslutit sig till certifieringen. Skogsstyrelsen har varit medveten om denna effekt men har inte som regel meddelat förbud mot avverkning i samband med en registrering eller i detta sammanhang erbjudit markägaren ett formellt skydd av marken. Även om det inte varit myndighetens direkta avsikt med inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper att hindra avverkningen är det denna effekt som myndighetens åtgärd fått. Som nämnts framgår det även i myndighetens rutin att myndigheten aktivt ska verka för att en nyckelbiotop inte avverkas. Det bör påtalas att Skogsstyrelsens rådgivning kring hur en nyckelbiotop bör hanteras för att markägaren ska bidra till sektorsansvaret för miljön och uppfylla sina skyldigheter enligt miljöbalken är väl förenligt med myndighetens uppdrag. Enligt sin instruktion ska Skogsstyrelsen bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas för att uppnå de skogspolitiska målen och verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.

Att förbjuda avverkning är möjligt för Skogsstyrelsen men då med stöd av bestämmelser i skogsvårdslagen eller miljöbalken och med rätt till ersättning under vissa förutsättningar. Vid ett sådant förfarande finns det också en uttrycklig möjlighet för markägaren att överklaga beslutet. Det är dock inte detta förfarande som i första hand används av Skogsstyrelsen när en nyckelbiotop registreras eller när myndigheten vill förhindra avverkning.

Då inventering och registrering av nyckelbiotoper kan innebära ett indirekt hinder mot avverkning där möjlighet till ersättning saknas är det rimligt att vid överväganden om fortsatt inventering beakta om inventeringens effekter blivit mer ingripande än vad som åsyftats. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om Skogsstyrelsens nuvarande inventering och registreringen av nyckelbiotoper är ett proportionerligt intrång i vissa markägares möjlighet att bruka marken. De certifierade skogsägarna är medvetna om certifieringssystemens regler och har frivilligt åtagit sig att inte avverka nyckelbiotoper. Skogsstyrelsens inventering och registrering gör dock inte skillnad på certifierade eller icke certifierade skogsägare. I detta sammanhang bör man därför särskilt beakta effekterna för de markägare som inte är certifierade. I sammanhanget bör även vägas in att det är marknadscerti-

fieringsorganen själva som valt att tillämpa nyckelbiotopsbegreppet synonymt med vissa interna begrepp i respektive certifieringsstandard och att Skogsstyrelsen inte haft någon roll i den processen.

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Förslag: Skogsstyrelsen bör inte längre inventera och registrera nyckelbiotoper vid sidan av myndighetens ärendehandläggning som utmynnar i ett förvaltningsbeslut.

Alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället bör gallras.

Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning där sådan kunskap kan vara relevant.

En gallringsföreskrift bör därför meddelas för att möjliggöra att endast de uppgifter i nyckelbiotopsregistret som har stöd i rättsordningen kvarstår.

Skogsstyrelsen bör fortsatt kunna inventera och bedöma nyckelbiotoper mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

Utredningens analys av Skogsstyrelsens användning av begreppet nyckelbiotop kan sammanfattas på följande sätt. Skogsstyrelsen har inventerat skogsmark, företrädesvis inom det privatägda småskogsbruket, efter värdefulla småbiotoper – nyckelbiotoper. Myndigheten har utvecklat en relativt avancerad metodik där en sammanvägd bedömning av naturvärdena kan resultera i en klassificering som antingen *nyckelbiotop* eller *objekt med naturvärde*. Dessa registreras därefter på fastighetsnivå.

Metodiken har använts i skilda sammanhang och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister innehåller därmed bedömningar av om ett område utgör nyckelbiotop som gjorts inom ramen för bland annat nationell naturvärdesinventering (NBI), uppdragsverksamhet och tillsynsverksamheten. Utredningens bedömning är att klassificering och

registrering av nyckelbiotoper på det sätt som skett utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening.

Kunskap om biologiskt värdefull skog är en bärande del av svensk skogspolitik, både beträffande markägarens möjlighet att bedriva ett hållbart skogsbruk och för myndigheternas uppgifter inom ramen för rådgivning, planering, tillsyn och områdesskydd. Sådan kunskap är även en förutsättning för att Sverige ska kunna följa upp nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Nyckelbiotopsmetodiken bedöms utgöra en mycket effektiv metod för att bedöma ett områdes sammanlagda värde för biologisk mångfald. Metoden används i dag även av flera andra länder och dess värde har bekräftats i flera vetenskapliga studier.

Frågan om det finns skäl att fortsätta registrera nyckelbiotoper måste dock prövas mot de rättsliga förutsättningarna. Det finns tvivel om ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsregistrering uppfyller kraven på legalitet, då utredningens slutsatser är att det inte kan anses klarlagt om det finns tillräckligt stöd i rättsordningen för denna verksamhet för Skogsstyrelsen. Utgångspunkten för ärendehandläggning som innebär att identifiera områden som vid en samlad bedömning når upp till en viss naturvärdesnivå måste vara att det finns ett skäl till att prövningen skett på det sättet och att det finns en avsikt att ta tillvara resultatet av inventeringen.

Något uttalat syfte med att det endast är relevant att registrera naturvärden som når upp till just den kvalitet som ingår i nyckelbiotopsmetodiken har inte presenterats. Nyckelbiotopsbegreppet har enligt utredningens bedömning inte varit tydligt kopplat till något av myndighetens uppdrag. Kraven på legalitet i statsförvaltningen talar mot att myndigheten ska fortsätta att utföra ärendehandläggning på detta sätt.

12.6.1 Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form

Utredningen anser att det inte är lämpligt att myndigheten fortsätter att bedriva denna typ av ärendehandläggning utan ett uttryckligt stöd i lag eller förordning. Det finns inte skäl att i efterhand tillskapa ett stöd i rättsordningen för verksamheten om det inte är motiverat av ett tydligt behov.

Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodiken i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det finns sällan ett skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Att det finns en förhandsbedömning som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bland annat samrådsplikt och straffansvar, bedöms inte lämpligt.

Den svenska skogspolitiken bygger på att en markägare har stort ansvar att själv göra de bedömningar som krävs för ett hållbart skogsbruk. Att väga samman de naturvärden som finns inom den egna skogen och bedöma i vad mån särskilda hänsyn eller avsättningar är motiverade är en viktig del av denna politik.

Om det visar sig att dessa bedömningar är felaktiga utifrån den gällande lagstiftningen har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet en skyldighet att agera. Det är först i detta sammanhang som förekomsten och en samlad bedömning av naturvärdena utgör en relevant del av myndighetens ärendehandläggning i fråga om tillsyn och rådgivning. Om nyckelbiotopsmetodiken används i samband med tillsyn som utmynnar i ett beslut finns möjlighet för markägaren att ifrågasätta bedömningen genom att överklaga. Det bör dock stå klart för Skogsstyrelsen varför just denna metodik använts och hur resultatet förhåller sig till den lagstiftning som myndigheten utövar tillsyn över.

Om Skogsstyrelsen har för avsikt att bilda ett områdesskydd utgör de redan kända naturvärdena i skogen ett relevant underlag i respektive ärende. I detta sammanhang är det lämpligt att inom ramen för en förstudie väga samman naturvärdena för att på så sätt säkerställa att områdesskyddet blir så kostnadseffektivt som möjligt utifrån den strategi som gäller för formellt skydd av skog. Att i detta skede av ärendehandläggningen använda nyckelbiotopsmetodiken möter inget hinder om dessa naturvärden är relevanta för det strategiska områdesskyddet. Det finns i dessa fall ett områdesskyddsärende inom myndigheten och förstudien utgör ett arbetsmaterial i det ärendet. Det är först när förstudien är avslutad och processen gått vidare till de områden som identifierats som aktuella för beslut, som ett sådant material bör kommuniceras och upprättas som allmän handling. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut kan det då finnas

möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar en registrerad nyckelbiotop som en röd flagga både i myndighetens system och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning. Utredningens slutsatser och förslag är dock begränsade till statens ansvar för nyckelbiotoper. Staten bör och kan inte påverka om marknadscertifieringarna, under eget ansvar, skulle välja att fortsätta att använda begreppet och metodiken i den egna verksamheten.

12.6.2 Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras

De uppgifter som Skogsstyrelsen inhämtat genom inventering av nyckelbiotoper har förts in i ett register. Registret består huvudsakligen av ett kartskikt där omfattningen av respektive nyckelbiotop framgår. Av registret framgår även vilken eller vilka fastigheter som nyckelbiotopen berör. Nyckelbiotopen tilldelas även ett namn bestående av ett antal siffror och i registret finns även uppgift om vilken typ av nyckelbiotop det är och vilka förhållanden i naturen som legat till grund för Skogsstyrelsens bedömning. Skogsstyrelsen har bedömt dessa uppgifter som allmänna handlingar. Uppgifterna kan därför bara tas bort eller gallras under vissa förutsättningar. I de fall som beskrivs ovan där Skogsstyrelsen ändrar sin bedömning till avförd i fråga om en nyckelbiotop inaktiverar myndigheten uppgifterna om registreringen i sitt system. Uppgift om den berörda nyckelbiotopen inaktiveras i myndighetens handläggarstöd och visas inte i det webbpublicerade kartskiktet. Det innebär dock inte att uppgifterna som inhämtats i samband med inventeringen förstörts utan dessa finns kvar hos myndigheten i annan form för att uppfylla arkivlagens bestämmelser.

Som konstaterats bör kunskaper om olika naturvärden vara en central del för Skogsstyrelsens möjlighet att på ett effektivt sätt arbeta med rådgivning, tillsyn och områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför ha tillgång till så mycket information som är rimligt och möjligt. Grunden för att staten tagit ansvar för det nuvarande registret har alltsedan 1993-års skogspolitiska beslut varit att de mindre markägarna inte har de resurser eller den kompetens som krävs för att identifiera dessa värdefulla sbiotoper i skogen. Utredningen anser att databasen varit ett värdefullt verktyg för att uppnå de mål som gäller för svensk skogspolitik.

Att helt avveckla en av världens mest ambitiösa naturvärdesinventeringar skulle därför vara att ta ett steg tillbaka och avsevärt försvåra både miljömålsarbetet i skogen och möjligheten till ett hållbart skogsbruk. Det finns dock, som ovan anförts, inte skäl att som nu, bedöma eller klassificera ett område utanför den ordinarie ärendehandläggningen inom myndigheten. Nyckelbiotopsregistret bör därför förändras för att bättre stå i överensstämmelse med det förvaltningsrättsliga regelverk som styr Skogsstyrelsens verksamhet.

Utredningens förslag är därför att alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället ska gallras. Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Det är dessa uppgifter som utredningen identifierat som förvaltningsrättsliga beslut i ärendehandläggning. Det bör dock inte finnas något hinder mot att de nyckelbiotoper som återfinns på statlig mark eller inom formellt skyddade områden kvarstår i registret.

Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Förekomsten av dessa platsbundna naturvärden bör som förut vara tillgängliga i ett kartskikt.

Konsekvenserna av denna förändring blir att den enskilde handläggaren inte på förhand vet om ett områdes sammanvägda naturvärden utgjort en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde då ett ärende handläggs. Däremot kan konstateras att ett område som varit föremål för inventering i fält, vid inventeringstillfället, hade utvecklade naturvärden och vilka dessa naturvärden är. Dessa uppgifter har

inte någon omedelbar betydelse för hur ärendet därefter ska hanteras utan utgör en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Det är viktigt att både markägare och myndighet även fortsättningsvis har tillgång till samma information om naturvärdena i skogen. De uppgifter som gallras bör därför inte finnas sökbara vare sig i myndighetens handläggarstöd eller framgå för markägaren via Skogsstyrelsens portal. Utredningen har även i, kapitel 14.3, redogjort för en mer ändamålsenlig och rättssäker metod att samla in och registrera uppgifter om förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Det existerande nyckelbiotopsregistret skulle trots gallring av vissa uppgifter kunna bidra med stor nytta för både markägare och myndighet i en ny form. Den betydande skillnaden är att det av utredningen föreslagna registret endast ska innehålla grundläggande data om olika förekomster men inte någon samlad bedömning av naturvärdena vid inventeringstillfället. En sådan bedömning ska och bör endast göras i samband med en myndighets handläggning av ett ärende.

De uppgifter som på detta sätt gallras kommer innebära en förlust av kunskap. Skogsstyrelsen har bland annat påtalat att vissa äldre nyckelbiotoper av allra högsta klass inte har annan registrerad information än den samlade bedömningen och att dessa då kommer försvinna ur registret. De markägare som inte själva, till skillnad från Skogsstyrelsens handläggare, besitter den kompetens som krävs för att självständigt bedöma ett områdes naturvärden utifrån förekomsten av identifierade faktorer kommer vidare sakna kännedom om hur höga naturvärden som finns inom fastigheten.

Som tidigare nämnts kan dataskyddsförordningen innebära ett hinder mot att personuppgifter, i form av fastighetsbeteckning, kvarstår i registret om det inte går att hitta stöd i rättsordningen för den ursprungliga datainhämtningen. Denna fråga bör utredas i särskild ordning.

12.6.3 Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker

I det föregående har de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsens verksamhet med nyckelbiotopsinventering belysts. Sprängkraften i nyckelbiotopsdebatten har dock i mycket stor ut-

sträckning handlat om hur vissa enskilda markägare upplever en faktisk inskränkning i sin brukanderätt till följd av den svenska marknaden för virke som inte köper virke från nyckelbiotoper.

Att Skogsstyrelsen vid sin tillsyn identifierar ett område med höga naturvärden i samband med att en markägare har lämnat in en anmälan om avverkning beskrivs i dag som ett stort problem. Problemet måste dock ställas i relation till Skogsstyrelsens tillsynsuppgift. Huvudregeln inom svensk statsförvaltning är att ett tillsynsärende avslutas med ett beslut, även om beslutet kan innebära att ingen åtgärd vidtas. Inom Skogsstyrelsen har emellertid en praxis utvecklats, utan uppenbara skäl, som innebär att mycket få beslut tas i samband med tillsyn. Även om en nyckelbiotop identifieras i tillsynen har, i stället för att meddela ett föreläggande eller förbud enligt miljöbalkens bestämmelser, metoden att registrera en nyckelbiotop och verka för att den inte ska avverkas genom rådgivning förefallit varit en huvudregel.

Att göra en sammanvägd bedömning av de förekommande naturvärdena, exempelvis i form av hänsynskrävande biotoper, bör utmynna i ett beslut. Om dessa inte bör avverkas är det upp till Skogsstyrelsen och andra berörda tillsynsmyndigheter att fatta de nödvändiga beslut som krävs och i förekommande fall utge den ersättning som markägaren kan ha rätt till. I annat fall ska tillsynen utmynna i ett konstaterande att den anmälda skogen lagligen får avverkas eller i ett beslut med de eventuella anpassningar och försiktighetsmått som behövs. Skogspolitiken bygger på att markägaren därefter har att bedöma hur denne vill uppfylla de förväntningar om hänsyn som går utöver lagens krav och som förväntas enligt sektorsansvaret.

Att gallra de uppgifter som enligt utredningen analys består av om att ett område utgör en nyckelbiotop innebär att Skogsstyrelsen inte längre går in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka. Att sådana avvägningar måste göras av alla skogsbrukare har varit förutsatt i samband med att den rådande skogspolitiken beslutades. Det kan inte uteslutas att det kommer att krävas en kompetensuppbyggnad, framför allt inom de virkesköpande organisationerna och certifieringsorganen för att göra de bedömningar som krävs för

att förhindra att virke kommer från kontroversiella källor och tillse att nyckelbiotoper inte avverkas enligt certifieringsreglerna. Det kan innebära konsekvenser i form av ökade kostnader för kunskapsinhämtning, utbildning och administration för de marknadsmässiga certifieringarna.

12.6.4 Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker

Som beskrivits ovan har naturvärden på mellan- och storskogsbrukets marker inventerats av markägarna själva. Som utredningen redogjort för ovan ser utredningen inget problematiskt med den inventering som stor- och mellanskogsbruket själva utfört. Nyckelbiotopsmetodiken har en vetenskaplig förankring och är ett etablerat och vedertaget arbetssätt.

Stor- och mellanskogsbruket levererar in material som de själva ansvarar för till Skogsstyrelsen. Uppgifterna lämnas in som figurer och attribut, det finns alltså både en geografisk avgränsning och beskrivning i text av dessa nyckelbiotoper. Beskrivningarna är inte standardiserade och varierar från bolag till bolag. Vilka attributdata (biotoptyp, trädslag etc.) som lämnas skiljer sig också åt. Skogsstyrelsen gör ingen kontroll av registreringarna och materialet utan godtar den information som levereras. Det mesta av uppgifterna visas externt. I handläggarstödet Navet finns därmed information om storskogsbrukets motsvarighet till nyckelbiotoper men de sammanblandas inte med de nyckelbiotopsregistreringar som Skogsstyrelsen har gjort.

Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket. Det bör rimligtvis utgöra användbar information bland annat för arbetet med grön infrastruktur och för myndigheternas möjlighet att bilda områdesskydd på ett sätt så att god konnektivitet uppnås i landskapet.

Skogsstyrelsen har utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdesskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar,

metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

12.6.5 Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet

Utöver inventering av nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark har Skogsstyrelsen utfört inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet. Det har skett mot betalning och har bland annat utförts på uppdrag av bolag på bolagens mark. Resultatet av inventeringen ägs då av den som betalat inventeringen. Sådan inventering som utförts inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet är inte en del av myndighetens ärendehandläggning. Utredningens slutsatser i fråga om nyckelbiotopsinventeringen som ärendehandläggning avser inte den del av inventering som utförs inom myndighetens uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen bör därför fortsatt kunna inventera nyckelbiotoper, eller bedöma om ett enskilt område uppfyller kriterierna för nyckelbiotop, mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

12.7 Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet)

Bedömning: De uppgifter om nyckelbiotoper som kvarstår i Skogsstyrelsens register efter det att en gallring skett kan omfattas av myndighetens informationsansvar förutsatt att uppgifterna inhämtats vid en nationell inventering och avser skogsbiotoper med höga naturvärden.

Uppgifter om objektiva fynd som identifierats vid fältinventering som härstammar från Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering omfattas inte av Skogsstyrelsens informationsansvar enligt inspiredirektivet eller lagen om geografisk miljöinformation.

Inspiredirektivet[41] syftar till att skapa en rättslig ram för hantering och spridning av rumslig (geografisk) information via Internet. Med rumslig information avses i direktivet information som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografiskt område, det vill säga. det som i Sverige normalt kallas geografisk information. Bakgrunden till direktivet är behovet av bättre tillgång till information för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik.

Vilken information som ryms under benämningen ”rumslig information” framgår indirekt av direktivets tre bilagor. Där anges bland annat att temat ”Naturtyper och biotoper”[42] omfattar ”geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och (livsstödjande) funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där. Detta inbegriper land- och vattenområden med särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.”

Inspiredirektivet bygger på att de infrastrukturer för rumslig information som redan finns i medlemsländerna utnyttjas och omfattar befintlig elektronisk information som innehas av offentliga myndigheter. Av artikel 4 i direktivet följer att information ska innehas av, förvaras för, ha framställts eller tagits emot av eller underhålls och uppdateras av en offentlig myndighet. Vidare framgår att den information hos myndigheter som omfattas endast är den som förekom-

[41] Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).
[42] I förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation har temat benämnts *Livsmiljöer och biotoper* i stället.

mer i allmänna handlingar. Direktivet innebär inte något krav på insamling av ny geografisk miljöinformation utan avser att reglera sådan information som vid varje given tidpunkt finns tillgänglig, vilket framgår av artikel 4.4 i direktivet.[43]

Utgångspunkten är att informationen ska vara tillgänglig för allmänheten, myndigheter och vissa andra aktörer genom informationshanteringstjänster (i direktivet används begreppet nättjänster). Detta krav på tillgänglighet kan dock begränsas bland annat med hänsyn till frågor om sekretess och skydd för personuppgifter.

Inspiredirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I 3 § lagen om geografisk miljöinformation specificeras i 33 punkter vilken geografisk miljöinformation som lagen är tillämplig på vid varje given tidpunkt. Punkterna i nyss nämnda bestämmelse motsvarar de teman som återfinns i inspiredirektivets bilaga 1–3. Det rör allt från information om platser och geografiska områden till viss uppräknad information. Under punkterna 30 och 31 anges till exempel att geografisk miljöinformation om livsmiljöer och naturtyper respektive arters utbredning omfattas av lagen.

Vem som har informationsansvaret för de olika punkterna regleras i 3 kap. förordning om geografisk miljöinformation. Informationsansvaret fördelas mellan olika myndigheter däribland Lantmäteriet, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har informationsansvar för

- biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen,
- naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart som har relevans från miljöinformationssynpunkt,
- för skoglig regionindelning för områden som har relativt homogena ekologiska förhållanden med likartade egenskaper (biogeografiska regioner), och
- nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

Enligt utredningens bedömning bör det informationsansvar Skogsstyrelsen har beträffande skogsbiotoper med höga naturvärden avse

[43] Prop. 2009/10:224 s. 51.

det nuvarande uppgifterna som finns om nyckelbiotoper i nyckelbiotopsregistret.

Bestämmelsen om Skogsstyrelsens informationsansvar tar sikte på uppgifter som tillkommit genom nationella inventeringar. Enligt utredningens bedömning ger bestämmelsen således inte stöd för att uppgifter som inkommer till myndigheten i samband med tillsyn omfattas av lagen om geografisk miljöinformation. Direktivet och den svenska regleringen kräver alltså inte att dessa uppgifter tillhandahålls i elektronisk form. Skälen till att nyckelbiotoper som identifierats vid tillsyn trots detta offentliggörs är okända för utredningen.

Skogsstyrelsen uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen om geografisk miljöinformation genom att publicera visningstjänster och nedladdningstjänster på myndighetens webbplats *Geodata att använda i eget GIS*. Där återfinns registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden samt områdesskydd. Vidare finns bland annat information om sumpskogar, skog och historia samt ras och skred vid vattenyta. Dessutom har Skogsstyrelsen publicerat information om dessa tjänster på svenska geodataportalen.

I Skogsstyrelsen karttjänst och webbapp *Skogens pärlor* presenteras dessutom värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar. Det är ett öppet tittskåp som används av myndigheter, konsulter, ideella organisationer och allmänhet. För närvarande finns över 500 000 objekt i Skogens pärlor. I Skogens pärlor återfinns bland annat Skogsstyrelsens registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden genom avgränsning samt med angivande av de viktigaste attributen. Vidare finns information om sumpskogar, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.

Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärden ska gallras ur nyckelbiotopsregistret då det inte kan anses klarlagt att det funnits tillräckligt stöd i rättsordningen för myndighetens inventering och därmed inget stöd för registreringen. Efter en sådan gallring kommer det således inte finnas några uppgifter som Skogsstyrelsen kan ha ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Uppgifter om nyckelbiotoper kan ha lämnats in till Skogsstyrelsen på frivillig väg av bland annat storskogsbruket. Det kan även finnas uppgifter om nyckelbiotoper på statligt ägd mark. Enligt utredningens bedömning finns det inget hinder för Skogsstyrelsen att ha kvar dessa

uppgifter i ett register. För dessa uppgifter kommer det att kvarstå ett informationsansvar enligt lagen och förordningen om miljöinformation förutsatt att uppgifterna inhämtas inom ramen för en nationell inventering.

Som utredningen redogjort för bör nuvarande nyckelbiotopsregister kunna kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Det förutsätter dock att eventuell hantering av personuppgifter i form av fastighetsbeteckning har en rättslig grund. Kan uppgifterna kvarstå finns det däremot ingen skyldighet att enligt inspiredirektivet eller lagen respektive förordningen om geografisk miljöinformation att tillhandahålla den typen av uppgifter då uppgifterna inte utgör skogsbiotoper med höga naturvärden.

12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden

Förslag: Brukningsenheter som till stor del utgörs av områden med utvecklade naturvärden, som av Skogsstyrelsen bedömts utgöra så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter, bör även fortsättningsvis prioriteras för formellt skydd.

Inom ramen för den nuvarande nationella strategin för formellt skydd av skog har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram nationella mål för så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter på småskogsbrukets marker. Enligt strategin motsvarar detta begrepp brukningsenheter där mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, utgörs av nyckelbiotoper.[44]

År 2018 tilldelades Skogsstyrelsen 100 miljoner kronor och Naturvårdsverket 150 miljoner kronor som särskilda medel för ersättning till markägare för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Naturvårdsverket fick dessutom 100 miljoner kronor för att betala ersättningar för värdefulla naturområden. I höständringsbudgeten[45] fick Naturvårdsverket även 200 miljoner kronor för att möjliggöra utbetalningar till markägare som ännu inte har fått ersättning och för ytterligare insatser för att skydda och bevara värdefulla naturmiljöer.

I vårändringsbudgeten 2019 fick Skogsstyrelsen 150 miljoner kronor för att kunna betala ut ersättning till markägare med en stor andel registrerade nyckelbiotoper. I budgetpropositionen för 2020 har riksdagen beslutat om ytterligare 50 miljoner kronor årligen under 2020–2022 till Skogsstyrelsens insatser för områdesskydd för att värna och stärka äganderätten till skog.

Utredningen har i kapitel 9.11 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som i huvudsak bygger på markägarinitiativ och som utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Utredningen har i kapitel 10.2 föreslagit förändringar i det strategiska arbetet med skydd av skog.

[44] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 15.
[45] Prop. 2019/20:2.

Skogsskyddstrategin bör enligt utredningens förslag ha som målsättning att genomföra det nationella handlingsprogrammet.

Handlingsprogrammet bör innehålla en prioritering för formellt skydd till brukningsenheter som har en stor andel utvecklade naturvärden vilket även bör återspeglas i den skogsskyddstrategi som ska genomföra handlingsprogrammet. Detta är ett effektivt sätt att skydda höga naturvärden och tillgodoser samtidigt ett berättigat intresse från markägaren om att staten agerar på den information som framkommit genom tidigare nyckelbiotopsinventeringar.

Frivilligt formellt skydd, som beskrivs mer i kapitel 10.2 innebär att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen öppnar en riktad förfrågan, om formellt skydd, till markägare där en viss skogstyp efterfrågas som kan bli aktuell för områdesskydd. En sådan förfrågan förutsätter dock att det finns tillräckliga anslag för skydd. Markägare ska därefter ha möjlighet att erbjuda sådan som efterfrågas av myndigheterna för formellt skydd.

I strategin för att genomföra handlingsprogrammet beträffande formellt skydd av skog bör därför de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna på småskogsbrukets marker alltjämt prioriteras. Hur strategin ska hantera detta bör uppmärksammas särskilt vid utformandet av strategin. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska kvarstå i myndigheternas register kan andra sätt att identifiera brukningsenheter med en hög andel utvecklade naturvärden som bör prioriteras behöva utvecklas. I detta sammanhang kan även frågan om det ska vara naturvärdesareal eller rotnettovärdet av den skyddsvärda skogen som ska utgöra prioriteringsgrund behöva lyftas.

Förutsatt att anslaget för områdesskydd bibehålls på nuvarande nivå finns således i vart fall en teoretisk möjlighet att fastighetsägare med så kallade nyckelbiotoprika brukningsenheter kan erbjudas formellt skydd inom de närmaste åren.

12.8.1 Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter

Utredningen har begärt att Skogsstyrelsen ska sammanställa uppgifter om omfattningen av nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Sammanställningen baseras på nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen registrerat

fram till och med den 31 december 2018.[46] De siffror som redogörs för nedan avser således registrerade nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker.

Enligt Skogsstyrelsens sammanställning finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter på den produktiva skogsmarksarealen utanför formellt skydd. På dessa brukningsenheter utgör alltså mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, av nyckelbiotoper. Den sammanlagda arealen registrerade nyckelbiotoper på dessa brukningsenheter utgör cirka 32 700 hektar. Den produktiva skogsmarksareal som överstiger fem procent på dessa 3 225 brukningsenheter uppgår till cirka 19 500 hektar.

Skogsstyrelsen har i sammanställningen även räknat ut kostnaden för att formellt skydda den areal som överstiger fem procent, alltså för de cirka 19 500 hektar nyckelbiotoperna. Skulle intrångsersättning betalas skulle kostnaden uppgå till cirka 2,8 miljarder kronor för dessa. Om en viss andel skog skyddas genom naturvårdsavtal i stället för genom naturreservat och biotopskyddsområde, i motsvarande utsträckning som hittills, bedömer Skogsstyrelsen i sammanställningen att den totala summan för ersättning i stället skulle uppgå till cirka 2,6 miljarder kronor.

Motsvarande kostnader för att skapa naturreservat och biotopskyddsområde av all areal registrerad nyckelbiotop på nyckelbiotopsrika brukningsenheter, det vill säga 32 700 hektar, skulle uppgå till cirka 5,2 miljarder kronor. Skulle delar av den aktuella arealen kunna skyddas genom naturvårdsavtal på sätt som beskrivits i det föregående skulle ersättningen i stället uppgå till cirka 4,7 miljarder kronor.

Det är emellertid inte säkert att det i alla situationer enbart går att skydda den del som överstiger fem procent. I de fall det endast finns en nyckelbiotop inom en brukningsenhet måste hela nyckelbiotopen skyddas och inte bara den del som överstiger fem procent av brukningsenhetens areal. Det innebär att kostnaden för att skydda alla nyckelbiotoper inom de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna, med nuvarande skyddsformer, skulle kunna bli mellan 2,6 miljarder kronor och 5,2 miljarder kronor.

[46] Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper*, dnr 2019/3066.

12.9 Grön infrastruktur

Genom propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* ställde sig riksdagen i juni 2014 bakom regeringens förslag att regionala handlingsplaner för grön infrastruktur skulle tas fram. Syftet med planerna var att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Enligt propositionen ska de regionala handlingsplanerna baseras på geografisk information där ingående delar typklassificeras och analyseras avseende behov av och möjligheter till skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Det är väsentligt att hela landskap inkluderas där såväl skogsmark, jordbruksmark, hav, sjöar och vattendrag, våtmarker, urban mark med mera ingår. De databaser som byggs upp ska löpande göras tillgängliga för allmänheten via webbaserade applikationer.[47] Under våren 2020 lanserade länsstyrelserna en geoportal med nationella kartskikt med värdetrakter.[48]

Länsstyrelserna fick i december 2014 uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Planerna redovisades under hösten 2018.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att koordinera arbetet med att utveckla en fungerande grön infrastruktur i svenska land-, vatten- och havsområden. Arbetet har skett i samarbete med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter och aktörer på lokal och regional nivå. Regeringsuppdraget omfattade även att utveckla de riktlinjer som tagits fram för arbetet med grön infrastruktur. Regeringsuppdraget redovisades den 31 oktober 2018.[49] Naturvårdsverket har även tagit fram flera icke bindande vägledningar för länsstyrelsernas arbete med handlingsplaner för grön infrastruktur.[50]

I Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget framhåller myndigheten att grön infrastruktur är ett nytt område under utveck-

[47] Prop. 2013/14:141 s. 98 f.
[48] https://extgeoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=24cf35e88cd7423f9cd46d5a8b9e5620.
[49] Naturvårdsverket: *Slutredovisning av uppdrag att koordinera genomförandet av grön infrastruktur i Sverige* (M2015/684/Nm).
[50] Naturvårdsverket, *Vägledning om dialog och samverkan i arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur*.

ling där många komplexa frågor behövt hanteras löpande under uppdraget. Arbetet med att ta fram de regionala handlingsplanerna för länen har varit omfattande och skett under tidspress. Naturvårdsverkets riktlinjer för att ta fram handlingsplanerna är ambitiösa och det har varit svårt för länen att hinna leva upp till denna ambition, vilket kan vara ett skäl till att olika län har prioriterat olika delar och hunnit olika långt i framtagande av handlingsplanerna. Enligt Naturvårdsverket ser behoven inför fortsatt arbete olika ut på olika länsstyrelser. I flera län behöver delar av planerna vidareutvecklas, exempelvis genom framtagande av nya kunskapsunderlag, innan prioriterade insatser kan identifieras och genomföras. Vidare anser Naturvårdsverket att olika aktörer i landskapet behöver göras mer delaktiga för att nå framgång i implementeringsarbetet. Fortsatt och fördjupad dialog och samverkan med berörda aktörer blir därför en avgörande del i ett fortsatt arbete med grön infrastruktur.

12.9.1 Värdetrakter

En specifik fråga som kom upp inom ramen för Naturvårdsverkets slutredovisning av nämnda regeringsuppdrag var hur begreppet värdetrakt ska förstås i kontexten grön infrastruktur. Värdetrakt som är en del av arbetet med grön infrastruktur är ett begrepp som även finns i den nationella strategin för formellt skydd av skog. Enligt strategin är värdetrakt ett landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden. Arbetet med värdetrakter är enligt strategin ett kostnadseffektivt sätt att öka möjligheterna till långsiktig funktionalitet för skyddade områden och för skogslandskapet som helhet. Värdetrakterna kan fungera som större ekologiskt sammanbundna system som förser skogslandskapet med viktiga livsmiljöer, funktioner och processer.[51]

Enligt de myndigheter Naturvårdsverket samrått med under uppdraget finns det farhågor att tillgängliggörande av uppgifter om värdetrakter kan upplevas problematiskt för exempelvis markägare. Naturvårdsverket anger i slutredovisningen följande.

> Värdetrakter är ett kunskapsunderlag och inte en skyddsform. Att ett område pekats ut som värdetrakt påverkar inte de formella krav som ställs på mark- och vattenanvändningen. Och det är önskvärt att berörda

[51] Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, s. 19 och 31 f.

markägare och andra aktörer tar extra hänsyn till de värden som pekas ut i en värdetrakt. Grundtanken med grön infrastruktur är att skapa ett gemensamt underlag för att kunna prioritera rätt åtgärder på rätt plats genom att se den tänkta åtgärden i ett större perspektiv och bedöma konsekvenser i landskapet. Det kan exempelvis innebära att den hänsyn som kan tas i brukande görs på särskilt sätt och fokuserar på att bidra till att upprätthålla och utveckla traktens prioriterade värden. Tanken med att peka ut värdetrakter i handlingsplanerna är att lyfta fram vad som är viktigt att tänka på i dessa trakter i samband med olika åtgärder t.ex. byggnation, jordbruk, skogsbruk, friluftsliv m.m. Grön infrastruktur handlar om att se på hela landskapet och då särskilt vardagslandskapet och värdetrakter är ett underlag bland många andra som ska ligga till grund för dialog och samverkan om prioriteringar av insatser.

12.9.2 Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få

Som konstaterats av Naturvårdsverket är arbetet med grön infrastruktur ett nytt område under utveckling. Enligt utredningen är det dock viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs i enlighet med det ursprungliga syftet så som det anges i regeringens beslut. Av detta framgår tydligt att naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet ska identifieras under vissa förutsättningar och att informationen ska göras allmänt tillgänglig.

Vad gäller lägesbunden information finns det risk att denna kan kommas att användas i andra syften än vad som ursprungligen varit avsett och därmed innebära konsekvenser för markägare. Naturvårdsverket har identifierat en sådan risk genom att begreppet värdetrakter har använts. Om begreppet används är det enligt utredningen viktigt att begreppet värdetrakt endast visar landskap med sådana naturvärden där det finns starka skäl att arbeta med grön infrastruktur.

Utredningen har föreslagit att regeringen ska fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald som bör utgå från ett landskapsperspektiv, där konnektivitet i landskap genom en fungerande grön infrastruktur är av stor betydelse. Handlingsprogrammets utformning kommer få stor betydelse för det fortsatta, långsiktiga arbetet med grön infrastruktur. Den metod som utredningen föreslår för skydd av skog innebär att markägarinitiativ ska utgöra grunden, vilket kommer få till följd att information och delaktighet i arbetet med samverkan i landskap kan komma att bli än viktigare.

I arbetet med grön infrastruktur inom den föreslagna formen måste det understrykas, så som det görs ovan i citatet från Naturvårdsverkets slutredovisning, att utpekanden av värdetrakter inte innebär något krav på att de i sin helhet bör skyddas eller skötas på visst sätt. Värdetrakterna utgör i stället en möjlighet att arbeta med samverkan i landskap.

12.10 Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd

Inventering av skog med höga natur- och kulturmiljövärden genomförs av länsstyrelserna för att få ett kunskapsunderlag om områden att prioritera i myndigheternas arbete med att bevara naturvärdesmässigt värdefulla skogar. Länsstyrelsernas arbete med detta styrs av miljömålsarbetet, etappmål och ekonomiska anslag för områdesskydd. För skydd av skog tillämpas *Nationell strategi för formellt skydd av skog* som beskrivs i kapitel 6.6.2. Inventeringar av områden som kan vara aktuella för formellt skydd görs löpande utifrån länsstyrelsernas anslag och behov.

Genomförandet av det formella skyddet av skog görs i huvudsak av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Inventeringarna som länsstyrelsen gör utgår ifrån olika former av bakgrundsunderlag med information om områdets naturvärden och struktur däribland Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister, bolagens beståndsuppgifter, satellitbilder, ortofoton, tips från olika intressenter med mera. Därefter görs en inventering i fält av de faktiska förhållandena på plats varvid befintliga naturvärden bedöms.

Inventeringen i fält grundar sig på den modell för funktionsindelning som framgår av Naturvårdsverkets vägledning om planering av naturreservat.[52] Enligt denna modell indelas det inventerade området i olika kategorier utifrån olika delområdens funktion i ett eventuellt skyddat område. Det inventerade området indelas i värdekärna, skyddszon, utvecklingsmark och arronderingsmark[53]. Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog ska skyddet alltid utgå ifrån en skogsbiologisk värdekärna. Indelningen syftar till att skydda och ut-

[52] Naturvårdsverket, *Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning*, rapport 5788 2008.

[53] Arronderingsmark är mark utan påvisade naturvärden som medtagits i ett naturreservat främst för att förbättra reservatets geografiska utformning av lantmäteri- och/eller skötseltekniska skäl men även för att minska intrånget för fastighetsägaren genom att restinnehavet får en lämplig avgränsning.

veckla värdekärnans bevarandevärden. Med värdekärna avses ett sammanhängande naturområde som länsstyrelsen har bedömt ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad naturtyp. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I skogsmark avses i första hand ett område som med avseende på både bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha en stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter.

Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna. Det finns således en tydlig koppling mellan länsstyrelsens inventering av värdekärnor och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering. Enligt utredningen skulle skogsbruksåtgärder i en värdekärna kunna betraktas som en väsentlig ändring av naturmiljön som föranleder samrådsplikt. Såvitt känt av utredningen har den frågan inte hanterats i något avgörande.

Inventeringen kommuniceras till markägarna, antingen så snart inventeringen är genomförd eller när länsstyrelsen initierar en process för att bilda naturreservat av området. Kommunikationen hanteras olika på olika länsstyrelser men i allmänhet informeras markägaren om de naturvärden som påträffats och om de är höga nog för att ett formellt skydd kan bli aktuellt. En dialog om hur naturvärdena kan bevaras inleds sedan med utgångspunkt i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Inventeringen sammanställs i ett GIS-skikt hos länsstyrelsen, vilket, till skillnad mot *Skogens Pärlor*[54], inte är ett publikt register utan betraktas som arbetsmaterial. När området aktualiseras för formellt skydd läggs information om området in i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas gemensamma databas VIC Natur. Detta är inte heller ett publikt register. Såvitt utredningen kunnat utläsa finns inget informationsansvar för länsstyrelsen enligt regleringen om geografisk miljöinformation avseende de uppgifter länsstyrelserna samlar in genom sitt arbete med områdesskydd.

[54] Skogens pärlor är Skogsstyrelsens webbaserade system med uppgifter om värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar i svenska skogar. I systemet finns uppgifter om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden, sumpskogar, områdesskydd, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.

13 Kunskaper om naturvärden i skogen

13.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Vidare ska utredningen utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk. Utredningen ska också föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten. Utredningen ska slutligen analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav. Vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar.

13.2 Markägarens ansvar för kunskap

För att utredningen ska beakta kunskapskravet i miljöbalken vid utförandet av uppdraget behöver utredningen först ta ställning till i vilken utsträckning detta krav är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Det är enligt utredningen även relevant att utreda i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av miljöbalken – och därmed kunskapskravet – vid myndighetens tillsyn.

Vilket krav på kunskap och därmed vilket underlag som krävs i fråga om tillsyn i skogen beror till viss del på vilken lagstiftning som tillämpas. I miljöbalken finns ett uttryckligt kunskapskrav som åläg-

ger den som enligt miljöbalken utgör verksamhetsutövare ett ansvar att ha den kunskap som krävs för att kunna bedöma åtgärdens påverkan på omgivningen. Skogsvårdslagen har ett i vissa avseenden mer begränsat kunskapskrav som huvudsakligen tar sikte på viss kunskap inför en avverkningsanmälan. Vilka krav på utredning som ställs på skogsägaren har även sitt ursprung i förarbetsuttalanden till skogsvårdslagen.

Inom ramen för utredningens uppdrag om kunskapsunderlag ska utredningen beakta kunskapskravet. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att redogöra för utredningens bedömning när miljöbalken och kunskapskravet är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Utredningen kommer att redogöra för dessa krav och utredningens syn på när miljöbalken respektive skogsvårdslagen är tillämplig på åtgärder i skogen samt i vilka situationer Skogsstyrelsen ska tillämpa respektive regelverk. Vilket krav på kunskap som kan förväntas beror även på vilket ansvar för biologisk mångfald som markägaren kan förväntas att ta.

13.3 Krav på kunskap enligt miljöbalken

Som redogjorts för i kapitel 4.4 ska miljöbalken enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. I skogsvårdslagen finns bestämmelser om olika skogsbruksåtgärder. Två huvudgrupper av åtgärder är *anläggning av skog* och *avverkning*. Dessa kan i sin tur delas upp i en mängd åtgärder, till exempel markberedning, sådd och plantering respektive röjning, gallring och föryngringsavverkning. Gemensamt för alla dessa skogsbruksåtgärder är att de påverkar miljön. Mest uppmärksammad är påverkan på den biologiska mångfalden men även andra negativa effekter kan uppkomma, såsom läckage av kväve och kvicksilver till vattendrag. Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalken är tillämplig. Miljöbalken och skogsvårdslagen gäller alltså parallellt.[1]

Tillsyn enligt miljöbalken ska i första hand utföras i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken.[2] Därutöver finns bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga på förvaltningsmyndigheters och domstolars förvaltningsverksamhet.

[1] Prop. 1997/98:90 s. 238 ff.
[2] 19 kap. 1 § miljöbalken.

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsregler som anger de grundläggande materiella miljökraven och talar om vad som krävs i sak för att skydda miljön. Reglerna är allmänt hållna och ska beaktas vid all tillämpning av balken. Tillsynsåtgärder kan vidtas med stöd direkt av hänsynsreglerna. Vad en verksamhetsutövare behöver vidta för åtgärder eller vilken kunskap om verksamheten som kan krävas får avgöras i varje enskilt fall efter vad som är rimligt i förhållande till nytta och kostnad. Detta följer av den rimlighetsavvägning som ska tillämpas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Reglerna i miljöbalken riktar sig till den som är verksamhetsutövare och därmed till den som är ansvarig för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen, se mer om begreppet verksamhetsutövare nedan.

Av särskild betydelse i fråga om krav på kunskap är *bevisbörderegeln* och *kunskapskravet* som båda finns reglerade i 2 kap. miljöbalken. Bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken innebär att en verksamhetsutövare som vill vidta en åtgärd som omfattas av balken måste kunna visa för prövnings- eller tillsynsmyndigheten att åtgärden inte medför skadliga effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål. I detta sammanhang avvänds ofta begreppet omvänd bevisbörda, vilken innebär att det inte är myndigheten som har ansvar att bevisa att eventuella inskränkningar är berättigade, utan verksamhetsutövare som bär ansvaret att visa att åtgärdens påverkan på miljön är godtagbar utifrån miljöbalkens bestämmelser. Regeln gäller vid frågor om bland annat tillstånd och dispens enligt balken, men även vid tillsyn.[3] Hur långt beviskravet sträcker sig kan variera från fall till fall. Enligt balkens förarbeten kan olika verksamheter och åtgärder motivera att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas vid olika grad av sannolikhet för att miljö- och hälsopåverkan uppkommer. Däremot kan bevisbördans placering aldrig bli föremål för någon skälighetsavvägning. Konsekvensen av en bristande utredning kan, i relation till bevisbörderegeln, indirekt medföra att verksamheten inte får bedrivas eller att åtgärden inte får vidtas.[4] Bevisbörderegeln tillämpas dock

[3] Trots att lagtexten endast nämner den som *avser* att vidta en åtgärd och inte den som redan vidtagit en åtgärd bör regeln rimligen även kunna tillämpas vid tillsyn över en redan utförd åtgärd.
[4] Lexino. Kommentaren till 2 kap. 1 § miljöbalken.

inte för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, enligt bestämmelsens andra stycke.

Kunskapskravet innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och miljön. Avgörande för vilken kunskap som krävs enligt miljöbalken är arten av den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som ska vidtas. Kunskap ska tas fram innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas.[5]

Bestämmelsen om kunskap ska ses tillsammans med hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken som ger uttryck för den så kallade försiktighetsprincipen. Enligt den ska de försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren behöver alltså kunskap om vilka skador på miljön som kan uppstå till följd av åtgärden samt de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som kan vidtas för att förhindra dessa.

Som nämnt ska rimligheten eller proportionaliteten i kunskapskravet och försiktighetsprincipen prövas mot den så kallade skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen gäller hänsynsreglerna i 2–5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Åtgärdernas positiva effekt ska således sättas i relation till kostnaderna för dem. Som framgår av lagtexten är det verksamhetens utövare, eller den som vill vidta en åtgärd, som ska visa att ett krav på skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått i det enskilda fallet är orimligt. Vid skälighetsbedömningen får man naturligtvis skilja mellan yrkesmässig verksamhet och handlande i privatlivet. Vid bedömningen om vad som är ekonomiskt rimligt ska man utgå från branschförhållandena och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns en särskild stoppregel. Stoppregeln är tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under miljöbalkens tillämpningsområde. Med stöd av bestämmelsen kan sådana verksamheter eller åtgärder förbjudas som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Förhållandet torde framför allt bli aktuellt när de försiktighetsmått

[5] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 212.

som behövs för att undanröja miljö- och hälsorisker anses orimliga enligt 2 kap. 7 § eftersom sådana försiktighetsmått inte får krävas.

13.3.1 Tillsyn enligt miljöbalken

För skogsbruksåtgärder aktualiseras normalt sett myndigheternas prövning av miljöbalkens hänsynsregler, kunskapskrav och bevisbörderegel endast vid tillsyn, då skogsbruk som pågående markanvändning inte kräver något grundläggande tillstånd.

Tillsyn över miljöbalkens regler och föreskrifter meddelade med stöd av balken är fördelat på ett större antal myndigheter, bland annat Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Hur tillsynsansvaret fördelas regleras i miljötillsynsförordningen.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen har Skogsstyrelsen[6] tillsynsansvar för

1. biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om,
2. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen,
3. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken[7], och
4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014[8], om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

[6] Skogsstyrelsen har även ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade skogsträd avsedda för virkesproduktion, se 2 kap. 17 § miljötillsynsförordningen.
[7] Omfattar i huvudsak de områden som pekats ut eller föreslagits som Natura 2000.
[8] Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Den största mängd tillsynsärenden som aktualiseras vid Skogsstyrelsen har sitt ursprung i punkten 2 och sker därmed över de skogsbruksåtgärder som sker på skogsmark och omfattas av samrådsplikt.

För skogsbruksåtgärder som faller utanför Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken kan tillsynsansvaret över skogsbruksåtgärden i stället falla på en annan myndighet eller kommun. Länsstyrelserna utövar tillsyn över artskyddet i den del det inte kan anses falla inom Skogsstyrelsens tillsynsområde. Länsstyrelserna är även tillsynsmyndighet över vattenverksamhet vilket också kan aktualiseras då skogsbruksåtgärder kan påverka vatten. Kommunerna utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet vilket framför allt aktualiseras då skogsbruksåtgärder orsakar utsläpp av olika ämnen.

Vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får Skogsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller – om sådana åtgärder inte är tillräckliga – förbjuda verksamheten. Vid bedömningen ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken beaktas.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna.[9] De fridlysningsbestämmelser som finns i den förordningen ska därför aktualiseras vid tillsynsmyndighetens bedömning. Det innebär att Skogsstyrelsen ska bevaka att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och därmed även artskyddsbestämmelserna följs när det är fråga om åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och som omfattas av skogsvårdslagen.[10]

Hur tillsynen ska utövas

Hur Skogsstyrelsen ska utföra det tillsynsansvar som följer av miljötillsynsförordningen anges i 26 kap. miljöbalken. På samma sätt som i skogsvårdslagen anges i 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det är tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, dess föreskrifter och de domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Vid överträdelser ska tillsynsmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för

[9] Se bland annat MÖD 2013:13.
[10] MÖD 2018:18.

att åstadkomma rättelse. Av bestämmelsen framgår även att tillsyn kan ske på myndighetens eget initiativ men också efter en anmälan. Det senare tydliggör att allmänheten har rätt att vända sig till tillsynsmyndigheten när de anser att det föreligger brist i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser vilket i sin tur har sin grund i bland annat Århuskonventionen. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall meddela de förelägganden och förbud som krävs för att balken och föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Av bestämmelsens andra stycke följer att ett sådant föreläggande eller förbud måste vara proportionerligt.

Som nämnts ovan gäller den omvända bevisbördan även i tillsynsärenden vilket innebär att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är föremål för tillsyn som ska bevisa att verksamheten eller åtgärden är förenlig med miljöbalkens bestämmelser. Om tillsynsmyndigheten däremot väljer att ingripa måste myndigheten kunna motivera de krav som ställs och, att dessa krav är lagliga och proportionella.[11] I det ingår att myndigheten ska visa att de krav som ställs även kan göras gällande i förhållande till en pågående markanvändning.

Tillsynsåtgärder i form av förelägganden och förbud kan vidtas i förhållande till en verksamhet eller åtgärd som omfattas av anmälningsplikt, till exempel en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[12] Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får däremot inte tillgripas.

[11] Lexino, kommentar till 26 kap. 9 § miljöbalken.
[12] En tillsynsmyndighet får inte meddela föreläggande eller förbud som begränsar ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. För åtgärder som omfattas av anmälningsplikt finns inte motsvarande begränsning för tillsynsmyndigheten.

13.4 Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen

Med den nya inriktning som 1993-års skogspolitiska beslut innebar betonades skogsägarens *frihet* att välja medel för att bidra till att de skogspolitiska målen skulle nås. I detta sammanhang markerades även skogsägarens *ansvar* för att skaffa sig den kunskap som behövdes i detta sammanhang. Departementschefen uttryckte:

> Utan ökade kunskaper hos skogsägarna och andra som verkar i skogsbruket kan vi inte nå de höga mål som jag har föreslagit […]. Det är i första hand ett ansvar för varje skogsägare att skaffa sig de kunskaper som behövs för att tillgodose den nya skogspolitiken.[13]

I förarbetena framhävdes även statens ansvar för forskning och utbildning, samt för rådgivning och information till skogsägarna.

Den nya politikens mål om miljö förutsatte att särskilt kunskaperna om naturvård och ekologi behövde bli högre än tidigare och att det gällde både i fråga om teoretiska kunskaper samt kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Enligt förarbetena hade skogsägarna ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövdes i detta sammanhang.[14]

I 14 § tredje punkten skogsvårdslagen kompletterades därför möjligheten för regeringen och Skogsstyrelsen att ange vad en underrättelse om avverkning ska innehålla. Den nya bestämmelsen innebar att skogsmarkens ägare även ska underrätta Skogsstyrelsen om vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Därefter har även uppgifter om vad skogsmarkens ägare avser göra för att trygga återväxten och för att tillgodose rennäringens intressen förts till paragrafen.

I 15 § 3 skogsvårdsförordningen anges att markägaren ska ange vad han eller hon *avser* att göra för att trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Enligt 15 d § i samma förordning får Skogsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen. Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen[15] framgår att anmälan ska göras skriftligt på blankett eller i

[13] Prop. 1992/93:226 s. 39.
[14] Prop. 1992/93:226 s. 73.
[15] 3 kap. 14 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2012:5).

elektronisk form i enlighet med vad Skogsstyrelsen fastställer. I föreskriften anges även att Skogsstyrelsen får medge att uppgifterna lämnas i annan skriftlig eller elektronisk form om det finns särskilda skäl. Enligt bestämmelsens ordalydelse följer krav på tillvägagångssättet för anmälans utförande, skriftligen eller elektroniskt, samt att den blankett som Skogsstyrelsen fastställt ska användas.

Skogsstyrelsen har även meddelat föreskrifter om att det på en karta/kartskiss ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten.[16] Föreskriften kan inte anses reglera något krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Den kan inte heller anses reglera några skyldigheter i fråga om anmälans faktiska innehåll.

Den förtryckta blanketten för avverkningsanmälan innehåller rutor där markägaren förväntas kryssa i vilken hänsyn han eller hon avser att vidta, den så kallade *hänsynsredovisningen*. Markägaren ska ange hur han eller hon planerar att ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, lokaler för arter och skyddszoner. Bland annat ska det anges om markägaren planerar att ta hänsyn till lokaler för arter angivna med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller rödlistade arter inom eller angränsande mot avverkningsområdet. Detsamma gäller för planerad hänsyn för en tjäderspelplats eller lokaler för prioriterade fåglar enligt bilaga 4 till föreskrifterna till skogsvårdslagen eller rödlistade fåglar. Vidare ska anges vilken hänsyn markägaren avser att ta genom att lämna kvar träd och högstubbar samt vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra körskador, näringsläckage med mera. Planerad hänsyn till rennäringen ska i förekommande fall också anges. Vilka närmare uppgifter som ska lämnas är inte reglerade i föreskrifter. Av blanketten framgår att det är viktigt att den angivna hänsynen så långt möjligt överensstämmer med den hänsyn som verkligen kommer att tas.

Om hänsynsredovisning saknas i en anmälan ska den enligt Skogsstyrelsens rutiner kompletteras. För att hänsynsredovisningen ska anses uppfylla kraven på uppgifter måste den enligt Skogsstyrelsens rutiner innehålla någon form av planerad hänsyn. Om en komplettering krävs meddelas anmälaren om detta och har möjlighet att inkomma med ytterligare information till anmälan. Skogsstyrelsen har

[16] 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

ingen rutin för hur ärenden ska hanteras där en giltig anmälan ges in men där hänsynsredovisningen har sparsamt med information.[17] Såvitt utredningen har förstått har inte kompletteringar begärts in i någon större utsträckning.

Som nämnts ska en avverkningsanmälan innehålla uppgifter om vad markägaren *avser* att göra för att visa hänsyn till de uppräknande allmänna intressena. Det saknas däremot regler som anger att den hänsyn som markägaren anger i anmälan ska stämma överens med den hänsyn som faktiskt tas. Uppgifterna i hänsynsredovisningen är alltså inte bindande. Det har framförts till utredningen att även schablonmässigt ifyllda anmälningar har accepterats av Skogsstyrelsen där det kan ifrågasättas om den angivna hänsynen är förankrad i de faktiska förhållandena i det område som berörs av skogsbruksåtgärden.

Frågan om oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan ska kriminaliseras eller inte har utretts av *Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*.[18] Utredaren ansåg att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.

Den hänsyn som *ska* tas vid en åtgärd, som till exempel en avverkning, regleras i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.[19] Dessa föreskrifter om hänsyn är bindande för markägaren oavsett om någon hänsyn anges i avverkningsanmälan eller inte. Det är emellertid endast i de fall då Skogsstyrelsen meddelat ett föreläggande eller förbud med stöd av 30 § som överträdelser sanktioneras.

13.4.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Som redan nämnts styrs Skogsstyrelsens verksamhet i stort och myndighetens tillsyn enligt skogsvårdslagen i huvudsak av förvaltningslagen. Enligt 23 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett

[17] Skogsstyrelsens yttrande till utredningen 2020-04-07, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066.
[18] SOU 2017:81 s. 207.
[19] Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för att den så kallade officialprincipen som innebär att det i första hand är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det blir tillräckligt utrett och leder till ett materiellt riktigt beslut. Officialprincipen innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in, däremot inte nödvändigtvis att myndigheten själv måste ombesörja utredningen.[20]

Myndighetens utredningsansvar innebär inte att andra aktörer kan vara helt passiva. En part är nämligen skyldig att aktivt medverka i och bidra till utredningen när det gäller sådana ärenden som har inletts av parten själv. Det innebär att en markägare som skickar in en avverkningsanmälan ska bidra till att Skogsstyrelsen kan hantera ärendet korrekt.

Denna skyldighet är enligt förvaltningslagen inte obegränsad utan gäller så långt som det är praktiskt möjligt. Exempelvis bör en part inte vara tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda.[21]

Det kan förekomma att en enskild part av någon anledning inte fullgör sin skyldighet att ge in den utredning som parten åberopar. En myndighet kan då med stöd av bestämmelsen – inom ramen för utredningsansvaret enligt 23 § första stycket förvaltningslagen – meddela ett föreläggande eller på annat sätt kräva att den enskilde parten ser till att allt relevant material som parten åberopar tas fram. Om parten inte rättar sig efter detta aktualiseras på nytt myndighetens utredningsansvar enligt första stycket. Myndigheten får då avgöra om den till exempel bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet – trots de tidigare i sak resultatlösa utredningsåtgärderna – kan anses tillräckligt utrett för att kunna avgöras. Enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen får närmare praxis kring detta utvecklas i rättstillämpningen.[22]

Enligt 23 § tredje stycket förvaltningslagen ska myndigheten om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin fram-

[20] Strömberg m.fl., *Allmän förvaltningsrätt*, s. 109.
[21] Prop. 2016/17:180 s. 150.
[22] Prop. 2016/17:180 s 309.

ställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna.

En avverkningsanmälan ska enligt bestämmelsen i skogsvårdslagen innehålla information om vad markägaren *avser* göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Vidare ska en karta eller kartskiss som visar den planerade avverkningen bifogas.

Enligt bestämmelsens förarbeten kan kravet på information aldrig ställas högre än vad som kan krävas utifrån markägarens kunskaper på området och om informationen i anmälan är bristfällig är det Skogsstyrelsens ansvar att komplettera ärendet med ytterligare information.[23] Dessa förarbetsuttalanden är från tiden före den nya förvaltningslagen som redogjorts för innan. Enligt utredningen stämmer den begränsade utredningsskyldighet som kommer till uttryck i förarbetena till skogsvårdslagen därför inte överens med den utredningsskyldighet som gäller enligt den nya förvaltningslagen. I detta avseende bör den utredningsbörda som förvaltningslagen ålägger en enskild, när han eller hon vill vidta en åtgärd, ha företräde framför de äldre förarbetsuttalandena enligt skogsvårdslagen.

I fråga om ärenden enligt skogsvårdslagen kompletteras förvaltningslagens bestämmelser med 34 § skogsvårdslagen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Hur tillsynen utövas

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet och utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.[24] Det innebär att Skogsstyrelsen har i uppdrag att se till att de regler som anges i skogsvårdslagen och dess föreskrifter följs. Det kan till exempel avse tillsyn över att hänsyn tas till hänsynskrävande biotoper eller skyddszoner enligt skogsvårdslagen, att ny skog anläggs och föryngringsåtgärder vidtas, att hänsyn tas till kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen och att åtgärder mot skadliga insekter vidtas.

[23] Prop. 1992/93:226 s. 72.
[24] Se 33 § skogsvårdslagen.

För att kunna utföra sin tillsynsuppgift har Skogsstyrelsen rätt att enligt 34 § skogsvårdslagen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsyn utgörs inte enbart av granskning inför en åtgärd. I de fall Skogsstyrelsen konstaterar brister i efterlevnaden kan myndigheten även enligt 35 § skogsvårdslagen meddela förelägganden och förbud som behövs för att bristerna i efterlevnaden ska korrigeras. Det kan till exempel avse ett föreläggande om uteblivna eller otillräckliga föryngringsåtgärder eller ett förbud mot avverkning. Skogsstyrelsen kan även meddela föreläggande om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter om hänsyn inte har följts.

Fram till en lagändring år 2014 fick Skogsstyrelsen meddela föreläggande och förbud först efter att det visat sig att myndighetens råd inte har följts. Ett föreläggande eller förbud fick dock meddelas omedelbart i brådskande fall eller när det behövdes för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars fanns särskilda skäl. Ett råd klargjorde Skogsstyrelsens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i ett enskilt fall och beskrev de åtgärder som myndigheten ansåg vara nödvändiga för att kravet skulle uppfyllas. Ett råd riktades till skogsmarkens ägare eller den som i övrigt förfogade över skog eller virke, till exempel en avverkningsrättsinnehavare. När ett råd inte hade följts och skyldigheten kvarstod skulle normalt ett föreläggande beslutas.[25] Syftet med att ändra bestämmelsen var i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedömdes vara överflödig eller verkningslös. Syftet med förslaget var inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden.[26]

Ett föreläggande eller ett förbud får förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad, se 35 § skogsvårdslagen.

I 38 a § första stycket 4 skogsvårdslagen straffbeläggs underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § samma lag ska följas. Kriminaliseringen är kopplad till ett föreläggande eller förbud och inte direkt till Skogsstyrelsens föreskrifter. De straffbestämmelser som är knutna till hänsynsreglerna i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen gäller

[25] Prop. 2013/14:141 s. 120.
[26] Prop. 2013/14:141 s. 121.

enbart om Skogsstyrelsen i det enskilda fallet har fattat ett beslut med krav på viss hänsyn. Ansvar för brott kan alltså endast utkrävas i förhållande till de konkreta krav som Skogsstyrelsen ställt upp i besluten.

Sedan år 2016 ska Skogsstyrelsen upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde[27]. Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Skogsstyrelsen har en gemensam tillsynsplan för alla sina tillsynsuppdrag enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen (EU) nr 995/2010[28].

13.4.2 Krav på miljöanalys

Med stöd av 32 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön. I bestämmelsens ursprungliga lydelse användes termen miljökonsekvensbeskrivning i stället för miljöanalys. I samband med att miljöbalken trädde i kraft ändrades paragrafen från att omnämna krav på miljökonsekvensbeskrivning till krav på miljöanalys. Skälet till bytet av term var att termen miljökonsekvensbeskrivning i möjligaste mån endast borde användas på den beskrivning med tillhörande förfarande som upprättas enligt balkens regler eller enligt bestämmelser som liknar balkens regler. Ändringen var således endast redaktionell.[29]

Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljöanalysen ska innehålla. De ärenden som åsyftas kan vara frågor om dispens från ett förbud att använda främmande skogsodlingsmaterial eller om meddelande av föreskrifter om vilka avverkningsmetoder som ska vara tillåtna.[30]

Myndigheten får även besluta att användaren av den nya skötselmetoden eller det nya skogsodlingsmaterialet ska göra och bekosta miljöanalysen.[31] Skogsstyrelsen kan bekosta hela eller delar av en så-

[27] Se 3 § förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn.
[28] 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
[29] Prop. 1997/98:90 s. 247.
[30] Prop. 1992/93:226 s. 70.
[31] Se 31–33 §§ skogsvårdsförordningen.

dan miljöanalys. I förarbeten anges att detta är ett avsteg från hur kostnadsfördelningen vanligtvis är för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning där det är den enskilda som vill utföra åtgärden som också är den som ska bekosta och ta fram beskrivningen. Som skäl för detta konstaterades att det inom skogsbruket, till skillnad mot flera av de sektorer som omfattas av miljökonsekvensbeskrivningar, finns en stor spridning av aktörer från en enskild skogsägare med bara några få hektar skog till mycket stora bolag med avsevärda skogsinnehav. Bland annat av detta skäl borde det enligt motiven finnas möjlighet till en fördelning av kostnaderna. I vissa fall ansågs det dock rimligt att det som i förarbetena kallades miljökonsekvensbeskrivningar utförs och bekostas helt och hållet av den enskilde. Detta kan bli aktuellt för större skogsbolag eller för en större sammanslutning av skogsföretag, till exempel. en skogsägarförening. I andra fall bör beskrivningen utföras och bekostas helt av tillsynsmyndigheten. Så kan vara fallet när det handlar om mer generellt tillämpliga metoder som initierats inom forskningen eller av myndigheten själv. Det kan enligt förarbetena även vara möjligt att myndigheten utför själva miljökonsekvensbeskrivningen och enskilda till viss del bidrar till kostnaden.[32]

13.5 Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder

13.5.1 Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder?

I samband med att miljöbalken beslutades av riksdagen 1997 hanterades förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdsförfattningarna i propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken med mera*[33]. Enligt dessa förarbeten är miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, det vill säga inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Av detta följer att föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och främja uppfyllandet av miljöbalkens mål.[34]

[32] Prop. 1992/93:226 s. 70.
[33] Prop. 1997/98 :90, bet. 1997/98:JOU25.
[34] Prop. 1997/98:90 s. 241.

Vidare uttalades att av allmänna lagvalsprinciper följer att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska tillämpas. Om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna kan däremot miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden. En tillsynsmyndighet får således inte med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna.

Vad gäller andra hänsynsregler i miljöbalken uttalades i propositionen att dessa kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdsförfattningarna. Kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken tas upp som ett sådant exempel.[35] Vidare angavs att i likhet med vad som ska gälla för 12 kap. 6 § miljöbalken kommer Skogsstyrelsen att vara tillsynsmyndighet inom det område som regleras i skogsvårdsförfattningarna, även om ingripandet stöder sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Av förarbetsuttalandena kan således utläsas att lagstiftaren, vid tidpunkten för miljöbalkens införande, ansåg att det inte fanns någon motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Bestämmelsen i 14 § tredje punkten skogsvårdslagen om vad en avverkningsanmälan ska innehålla har samma innebörd i dag som vid miljöbalkens införande. Som nämnts innehåller bestämmelsen bland annat uppgift att en underrättelse enligt 14 § ska innehålla information om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Bestämmelsen kräver alltså inte av markägaren att denne ska skaffa sig kunskap om åtgärdens påverkan på miljön i den utsträckning som behövs på det sätt kunskapskravet i miljöbalken anger. Någon annan föreskrift meddelad med stöd av skogsvårdslagen med sådant innehåll finns inte.

Bestämmelsen kan dock tolkas som att en underrättelse om vad markägaren *avser* göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen även förutsätter kunskap om förekomsten av exempelvis hänsynskrävande biotoper eller kulturmiljölämningar inom det område som omfattas av den planerade åtgärden. I annat fall är

[35] Prop. 1997/98:90 s. 241.

bestämmelsen tämligen innehållslös. Bestämmelsen har emellertid inte tolkats eller tillämpats av Skogsstyrelsen på annat sätt än att någon hänsyn måste vara angiven vid en underrättelse om avverkning, oavsett om den angivna hänsynen är motiverad av omständigheter i det enskilda fallet eller inte.

Mot bakgrund av nämnda förarbetsuttalanden och det faktum att skogsvårdslagstiftningen saknar uttrycklig motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav, kan utredningen inte dra någon annan slutsats än att kunskapskravet enligt miljöbalken åvilar en skogsägare i den utsträckning denna vill vidta skogsbruksåtgärder även inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Det förutsätter även att skogsägaren utgör en verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Vad kravet innebär och i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan kräva utredning enligt denna bestämmelse återkommer utredningen till nedan.

De förarbetsuttalanden som gjordes i samband med 1993 års skogspolitiska beslut, om att det aldrig kan bli fråga om att ställa högre krav på utredningen vid en avverkningsanmälan än vad som följer av skogsägarens kunskaper på området, kan därför inte läggas till grund för ett mer begränsat kunskapskrav för skogsbruksåtgärder. De tidigare förarbetsuttalandena speglade rättsläget innan miljöbalkens tillkomst men inte gällande rätt, enligt principen om att ny lag går före äldre lag (lex posterior). Det sagda innebär att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller fullt ut även när det handlar om att vidta åtgärder som i och för sig regleras i skogsvårdslagen.

13.5.2 Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren?

Av förarbetena till miljöbalken framgår att ansvaret för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privatperson. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, till exempel transporter, omfattas.[36]

[36] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

Av bestämmelsen i 2 kap. 2 § miljöbalken följer att kunskapskravet måste anpassas efter vad det är för typ av verksamhet som bedrivs och vilken påverkan den har på människors hälsa och miljön. Påverkar verksamheten inte människors hälsa och miljön aktualiseras inte heller krav på kunskap. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.[37]

Kunskapskravet gäller även för åtgärder inom pågående markanvändning

I de fall en markägare innehar skog för att bedriva skogsbruk utgör skogsbruk som huvudregel pågående markanvändning på den aktuella marken. Det har framförts till utredningen att de allmänna hänsynsreglerna och därmed bland annat kunskapskravet inte var tänkt att tillämpas på pågående markanvändning. Utredningen har inte kunnat hitta stöd för en sådan begränsning av bestämmelsernas tillämpning i praxis eller i förarbetena till miljöbalken. Som kunskapskravet är formulerat gäller det för alla som bedriver en verksamhet och därmed även för olika åtgärder inom en pågående markanvändning. Kunskapskravet kan således inte anses begränsat till att omfatta endast nya verksamheter eller åtgärder som innebär en ändring i den pågående markanvändningen. Däremot kan det enligt utredningen vara så att arten och omfattningen av en åtgärd som vidtas inom ramen för en pågående markanvändning inte medför sådan skada eller olägenhet att ett långtgående krav på kunskap är motiverat.

Enligt utredningens bedömning gäller således kunskapskravet även för åtgärder som utförs inom ramen för den pågående markanvändningen. En annan fråga är hur långtgående inskränkningar i den pågående markanvändningen som kan krävas med stöd av bland annat regeringsformen och miljöbalken samt när rätt till ersättning aktualiseras. Det behandlas i en annan del av detta betänkande.

Vad gäller skogsbruk är påverkan på omgivningen begränsad så länge några åtgärder i skogen inte vidtas. Kravet på omfattningen av

[37] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 14.

kunskap får därmed anses vara begränsad så länge några åtgärder inte vidtas. När en åtgärd vidtas i skogen som påverkar miljön – som till exempel föryngringsavverkning, röjning, gallring, markberedning och plantering – bör det dock betraktas som en åtgärd som omfattas av kunskapskravet. Som redan nämnts innebär regeln att nödvändig kunskap måste finnas redan innan en åtgärd vidtas.

Innebörden av kunskapskravet

Miljöbalken anger inte i detalj vilka kunskaper som krävs. Vad kunskapen ska omfatta styrs av de krav som i övrigt följer av balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Det kan till exempel avse uppgifter om skyddade arter och livsmiljöer samt den planerade åtgärdens påverkan på dessa. Som nämnts omfattas kunskapskravet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Som utredningen har redogjort för innehåller miljöbalkens 2 kap. även en regel om bevisbörda. Den regeln medför att den som utför en åtgärd ska bevisa att hänsynsreglerna, däribland kunskapskravet och försiktighetsprincipen, iakttas. Bevisbörderegeln innebär således att kunskapskravet måste vara uppfyllt innan det att åtgärden får vidtas.

I fråga om skogsbruksåtgärder innebär det således att markägaren måste kunna visa att han eller hon har den kunskap som krävs om miljön i det område som kommer att beröras av skogsbruksåtgärden och hur åtgärden kommer att påverka dessa. Markägaren måste även kunna visa vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är rimliga att vidta i förhållande till den påverkan som åtgärden innebär för miljön.

Som redogjorts för ovan har Skogsstyrelsen fastställt en blankett för anmälan om avverkning. Någon skyldighet att skaffa sig kunskap om hur åtgärden påverkar miljön och redovisa vilken hänsyn som *ska* tas följer inte av skogsvårdslagen bestämmelser. Det finns inte heller något uttryckligt krav på markägaren att han eller hon ska ha kunskap om, än mindre redovisa, de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Markägaren ska i stället redovisa vilken hänsyn han eller hon avser att ta till olika företeelser. Rent teoretiskt kan det alltså finnas helt andra miljövärden i den skog som påverkas av åtgärden

än de som markägaren enligt underrättelsen avser att ta hänsyn till, särskilt i fall blanketten har fyllts i ”schablonmässigt”.

Enligt utredningens bedömning kan ett kunskapskrav inte läggas till grund för att en enskild markägare ska ansvara för en allmän kunskapsinhämtning om naturvärden på hela den egna fastigheten. Kunskapskravet kopplas alltid till den verksamhet eller åtgärd som markägaren avser att vidta och kravet ska alltid vara rimligt i förhållande till detta. Det är först när en åtgärd eller verksamhet som kan påverka människors hälsa eller miljön vidtas som kunskapskravet aktualiseras. Att enbart äga produktiv skog i skogsbrukssyfte innebär därför inte i sig något krav på kunskaper.

13.5.3 Vem är verksamhetsutövare?

Det är vanligt förekommande, särskilt bland mindre skogsägare, att rätten att avverka överlåts till en annan aktör, vanligtvis ett skogsbolag eller en skogsägarförening. Avverkningsrätten är en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Den innebär att skogsägaren är skyldig att hålla träden reserverade för skogsbolagets (nyttjanderättsinnehavarens) räkning under den tid som anges i kontraktet, dock längst fem år.[38] Sådana nyttjanderätter tillåter avverkning utan markägarens medgivande[39] och överlåtelserna är sakrättsligt skyddade redan genom avtalet.[40]

Så länge ett träd inte har avverkats utgör det tillbehör till fast egendom, se 2 kap. 1 § jordabalken. Ett träd som huggs ned får därigenom karaktären av lös egendom.[41] Skogsbolagen köper således en nyttjanderätt till att avverka träd. Äganderätten till träden övergår först när träden avverkats och därmed blir lös egendom.

Som nämnts ovan åligger kunskapskravet i miljöbalken verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare är den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.

Vad gäller det offentligrättsliga kravet på kunskap i miljöbalken utgör det ett krav som ska vara uppfyllt innan en åtgärd vidtas. Markägaren är den som har det författningsreglerade kravet att lämna in

[38] Se 7 kap. 5 § jordabalken.
[39] NJA 2009 s. 570.
[40] NJA 1979 s. 451.
[41] Prop. 1966:24 s. 116.

en avverkningsanmälan. Det innebär att den hänsynsredovisning som ska göras enligt skogsvårdslagen åligger markägaren. Markägaren äger fortfarande marken och de träd som avverkningsanmälan omfattar. Det gäller även om markägaren genom avtal överlåtit ansvaret att lämna in en avverkningsanmälan genom ett ombud eller ingått avtal om avverkningsrätt.

Som utredningen har redogjort för är den hänsyn som anges i anmälan inte bindande för markägaren. Hur avverkningen utförs och vilken hänsyn som tas i praktiken bör därför i många fall vara helt beroende av kunskaperna hos den som utför avverkningen och efterföljande föryngringsåtgärder, som markberedning och plantering. I det läge när avverkningen faktiskt utförs kan det hävdas att markägaren förlorat den faktiska och rättsliga rådigheten över själva avverkningen av träden och därmed inte bör ses som verksamhetsutövare.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal avgörande anfört att vem som är verksamhetsutövare ofta måste avgöras utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Domstolen har i ett avgörande bedömt att verksamhetsutövaransvaret ålegat den som har varit ansvarig att anmäla en viss verksamhet till tillsynsmyndigheten trots att uppdraget att utföra verksamheten till viss del överlämnats på uppdrag till annan aktör. Domstolen la i detta fall viss vikt vid att uppdragstagaren var utbytbar.[42] I ett annat avgörande har Mark- och miljööverdomstolen ansett att ett bolag var verksamhetsutövare då bolaget enligt avtal på uppdrag ställt i ordning en plats och ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns för den verksamhet som bedrevs på platsen.[43] Dessa uttalanden har dock gjorts i andra avseende än just kunskapskravet.

Någon omfattande praxis på detta område i fråga om skogsbruk har utredningen inte kunnat hitta. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande prövat om ett bolag som förvärvat en avverkningsrätt av en fastighetsägare och som därefter på beställning från fastighetsägaren planterat granplantor kunde anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Länsstyrelsen hade förelagt bolaget att ta bort de granplantor som planterats då planteringen hade utförts i ett naturreservat i strid med reservatsföreskrifter. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bolaget inte kunde anses utgöra en verksamhetsutövare. Avgränsningen av området hade inför avverkningen utförts

[42] MÖD 2010:23.
[43] MÖD 2005:64.

av fastighetsägaren, dennes konsult och representanter från grannmarkens ägare. Uppdraget till bolaget gällde således en av beställaren redan utpekad plats. Enligt domstolen kunde därför bolaget inte anses ha något bestämmande inflytande över var planteringen skulle ske. Bolaget hade agerat på fastighetsägarens uppdrag i enlighet med uppdraget. Såsom uppdraget var utformat hade bolaget inte heller haft någon anledning att själv utreda eller ifrågasätta fastighetsgränserna och avgränsningen av planteringsområdet.[44]

Enligt utredningen har markägaren alltid den faktiska och rättsliga möjligheten att innan en avverkning utförs påverka hur den ska utföras. Utgången i nyss nämnda avgörande talar således för att en markägare som avser att avverka skog på sin fastighet som huvudregel bör kunna anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. I vilken utsträckning en markägare i praktiken har möjlighet att påverka beror i stor utsträckning på markägarens egen kompetens i att bedöma åtgärdens påverkan på naturvärden. Som utredningen redogjort för kan det krävas en särskild kompetens för att kunna bedöma om ett område har höga naturvärden eller inte.

Det kan inte heller uteslutas att det i vissa fall kan finnas flera aktörer som utför delar av en skogsbruksåtgärd och som i dessa delar kan anses utgöra verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Utredningen har inte kunnat hitta några avgöranden som behandlar hur en sådan situation ska hanteras i fråga om skogsbruksåtgärder.

I två hovrättsavgöranden[45] har domstolarna prövat vem som i straffrättsligt hänseende kan hållas ansvarigt för underlåtelse att lämna in en avverkningsanmälan innan avverkning. Skyldigheten regleras i skogsvårdslagen och den åligger uttryckligen markägaren. Utredningen bedömer därför inte att utgången i dessa avgöranden har någon avgörande betydelse vid bedömning av begreppet verksamhetsutövare enligt miljöbalken.[46]

[44] Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-16 i mål nr M 425-16.
[45] RH 2013:43 och RH 2007:83
[46] Dessa avgöranden redogörs för mer utförligt i SOU 2017:81 kapitel 10 och 12.

13.5.4 När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken?

Att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller för den skogsägare som vill avverka sin skog betyder inte nödvändigtvis att Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av den bestämmelsen vid myndighetens tillämpning och tillsyn enligt skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller nämligen ingen hänvisning till 2 kap. miljöbalken. När Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt miljöbalken bör Skogsstyrelsen dock vara skyldig att tillämpa balkens bestämmelser och tillse att de efterlevs i den utsträckning myndigheten har ett tillsynsansvar enligt balken. Som nämnts har vissa bestämmelser i balken alltid företräde framför skogsvårdslagen. Detta gäller föreskrifter för områdesskydd meddelade med stöd av 7 kap. och föreskrifter om skydd av djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen ansvarar Skogsstyrelsen för tillsyn enligt miljöbalken för bland annat biotopskyddsområden och över skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Dessutom ska tillsyn utövas över skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen. Omfattas åtgärden av dessa regler är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och ska därför tillämpa balkens bestämmelser. I fråga om samrådsplikt enligt miljöbalken finns det skäl att närmare utreda vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken och därmed Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken.

13.5.5 Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken föreskriver en skyldighet *att göra en anmälan* om samråd till tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen har sitt ursprung i naturvårdslagen och fördes in i miljöbalken i samband med att naturvårdslagen upphörde. Motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen angav emellertid att samråd *ska* ske innan verksamheten eller åtgärden utförs. Skyldigheten tog således sikte på att utföra själva samrådet i stället för att göra en anmälan. Det framgår däremot inte av förarbetena till miljöbalken att någon ändring var avsedd i fråga om skyldighetens innebörd. Utredningen

utgår därför från att bestämmelsen i 12 kap. 6 § alltjämt anger en skyldighet att samråd ska genomföras under de förutsättningar som bestämmelsen i övrigt anger. Någon ändring i fråga om skyldighetens omfattning synes inte ha varit avsedd när bestämmelsen överfördes till miljöbalken.

Naturvårdslagens samrådsskyldighet avsåg begreppet arbetsföretag. Begreppen verksamhet och åtgärd i miljöbalkens samrådsparagraf innefattar huvudsakligen det som i naturvårdslagens motsvarande paragraf kallas arbetsföretag.[47] Vidare innehåller miljöbalkens samrådsskyldighet, till skillnad från dess motsvarighet i naturvårdslagen, en bestämmelse om att verksamheten eller åtgärden får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. I övrigt har bestämmelsen i miljöbalken samma innebörd som den hade i naturvårdslagen.

Skogsstyrelsen har sedan 1994 varit samrådsmyndighet för skogsbruksåtgärder enligt naturvårdslagen och sedermera miljöbalken. Myndigheten har även haft möjlighet att genom föreskrifter föreskriva om sådan obligatorisk samrådsplikt som kommer att beskrivas nedan.

Innebörden av samråd

Syftet med samrådsbestämmelsen är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att med verksamhetsutövarens hjälp klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de kan anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Samrådsreglerna ska således fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.[48]

Samrådet genomförs genom att verksamhetsutövaren inkommer med en anmälan i vilken verksamhetsutövare ska klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de ska anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. Som nämnts kan anmälan om samråd i fråga om skogsbruksåtgärder ske även genom att markägaren lämnar i en underrättelse om avverkning.

Genomförande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sker inom ramen för tillsynen. Samrådet syftar till att nå en överenskommelse

[47] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.
[48] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten om att den anmälda verksamheten eller åtgärden ska anpassas till miljöbalkens krav. Om en sådan överenskommelse inte nås kan myndigheterna, enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, förelägga om vissa försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken eller förbjuda verksamheten eller åtgärden.

Ett föreläggande eller förbud kräver dock att verksamheten eller åtgärden omfattas av bestämmelsens rekvisit i övrigt; att den kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt första stycket eller medföra skada på naturmiljön enligt andra stycket. Rätt till ersättning föreligger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om ett sådant föreläggande eller förbud medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I enlighet med vad som anges ovan finns vissa begränsningar i fråga om miljöbalkens tillämpning för de skogsbruksåtgärder som regleras i skogsvårdslagen. Som nämnts har det i förarbetena till miljöbalken uttalats att de detaljerade föreskrifterna om viss hänsyn, som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen enligt allmänna lagvalsprinciper innebär att försiktighetsmått som avser samma sak inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken.

De krav som följer av föreskrifter enligt 30 § skogsvårdslagen får däremot inte innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Hänsyn enligt skogsvårdslagens föreskrifter behöver endast tas upp till den så kallade intrångsbegränsningen, som tillämpas för att avgöra när pågående markanvändning avsevärt försvåras.[49] Krav på hänsyn utöver denna intrångsbegränsning får inte meddelas med stöd av skogsvårdslagen.

Hänsyn med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken har däremot ingen begränsning annat än att den hänsyn som ska tas måste vara rimlig. Förarbetsuttalandet om att försiktighetsmått inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken för hänsyn som följer av 30 § skogsvårdslagen avseende samma sak bör därför endast avse sådana försiktighetsmått som ryms inom intrångsbegränsningen. Om ytterligare hänsyn till miljön behövs bör det inte finnas något hinder mot att

[49] Intrångsbegränsningen beskrivs mer utförligt i kapitel 6.1.5 och innebär att högst tio procent av behandlingsenhetens värde eller ett maximalt belopp om cirka 200 000–300 000 kronor anses utgöra den nivå av intrång som ska behöva tolereras inom pågående markanvändning.

kräva det, men då med stöd av miljöbalken och under förutsättning att det är rimliga krav.[50]

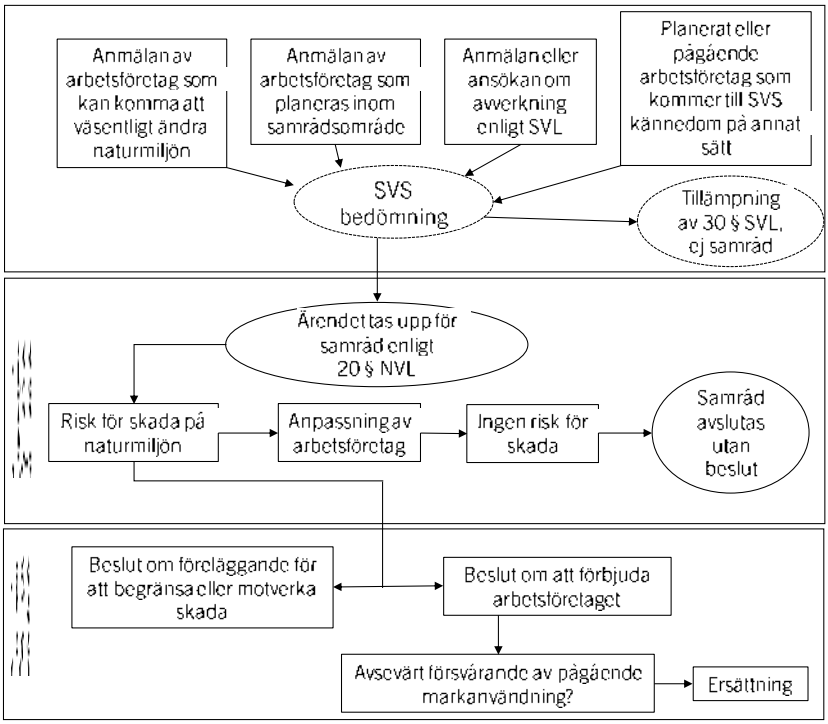
Utövas tillsyn över åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken finns därmed inget hinder mot att meddela beslut om försiktighetsmått och skyddsåtgärder utan beaktande av hänsynsföreskrifterna enligt skogsvårdslagen (och därmed intrångsbegränsningen). Bestämmelsen i 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken medför, till skillnad mot skogsvårdslagen, en rätt till ersättning. Det innebär att det saknats skäl att begränsa tillämpningen till det som ryms inom intrångsbegränsningen.[51]

Beträffande tillämpningen av samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken på åtgärder som i och för sig omfattas av regleringen i skogsvårdslagen anges uttryckligen i förarbetena till miljöbalken att någon begränsning av möjligheten att ställa krav inte bör gälla i fråga om föreläggande och förbud. I miljöbalkens förarbeten anges, med en hänvisning till Skogsstyrelsens cirkulär[52] om samråd enligt 20 § naturvårdslagen, att en sådan tillämpning överensstämmer med vad som tidigare gällt.[53] Enligt utredningen bör det innebära att en skogsbruksåtgärd som omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken ska prövas fullt ut mot balkens bestämmelser, utan hinder av intrångsbegränsningen.

[50] Michanek och Zetterberg har framfört att ”Skogsstyrelsens föreskrifter bör ses som speciallagstiftning endast i de fall där det enda syftet med ett krav är att skydda naturen och det samtidigt inte är nödvändigt att ställa mer långtgående krav enligt balken än det som redan framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter”. Se Michanek och Zetterberg (2014). *Den svenska miljörätten. 3*., [rev.] uppl. Uppsala: Iustus, s. 253.
Forsberg ansluter sig till denna tolkning och menar att en sådan bedömning ligger i linje med tanken om att miljöbalkens krav är tänkta att utgöra en miniminivå i fråga om krav på miljöhänsyn. Se Forsberg Maria, *Skogen som livsmiljö En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, 2012, s. 112.
[51] Se även kapitel 6.2.2 angående rätt till ersättning.
[52] C nr 13, LA 21.01.
[53] Prop. 1997/98:90 s. 245.

Figur 13.1 Schematisk bild över prövningen vid miljöbalkens införande

Förenklad figur från bilaga till Skogsstyrelsens cirkulär 1995-05.05, LA 21.2, C nr 13



Bearbetning av den figur vilken hänvisas till i propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (1997/98:90 s. 245) som enligt uttalanden där i stort sett motsvarar den ordning som alltjämt gäller efter miljöbalkens införande.

När ska samråd ske

I 12 kap. 6 § miljöbalkens första stycke anges att samrådsskyldighet föreligger för verksamheter och åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön*. Det räcker således att det finns en risk för att sådana ändringar kan uppstå. Skyldigheten enligt första stycket avser endast sådana verksamheter eller åtgärder som inte är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Följer sådan tillstånd- eller anmälningspliktiga föreligger alltså ingen skyldighet att samråda för åtgärder som omfattas av bestämmelsens första stycke. Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och om samrådsplikt därför föreligger enligt

första stycket. Vid osäkerhet om åtgärdens påverkan bör därför samråd alltid ske.

Bestämmelsens andra stycke ger möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd inom hela eller en del av landet beträffande särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan *medföra skada på naturmiljön*. I förarbetena anges som skäl för denna möjlighet att behovet av samråd inte alltid beror enbart på vilken typ av arbetsföretag det är fråga om utan ofta har samband med i vilken trakt åtgärden ska utföras.[54] För dessa situationer krävs inte att verksamheten eller åtgärden kan komma att *väsentligt ändra* naturmiljön. Det räcker att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada på naturmiljön.

Den obligatoriska samrådsplikten enligt andra stycket kan föreskrivas för hela landet, i hela eller delar av ett län eller inom mindre avgränsade områden, samrådsområden. Samrådsområden kan komma ifråga i områden som pekats ut i olika naturvårdsplaner men där natur- eller kulturvärdena i sin helhet inte är så höga att området behöver skyddas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Exempel på områden som kan vara aktuella som samrådsområden är vissa riksintressen för naturvård och skyddszoner i anslutning till befintliga reservat.[55]

För de angivna verksamheter och åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten ska verksamhetsutövaren alltid göra anmälan för samråd utan att på förhand bedöma om verksamheten eller åtgärden har en påverkan på naturmiljö. Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § andra stycket kan även gälla för åtgärder och verksamheter som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, ett förhållande som alltså inte gäller bestämmelsens första stycke. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har också bemyndigats att meddela föreskrifter om anmälans innehåll.

13.5.6 Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd

Regeringen har i 6 § förordningen om anmälan för samråd angett att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, om uttag av skogsbränsle eller om sådan

[54] Prop. 1974:166 s. 111.
[55] Naturvårdsverket, *Handbok om anmälan om samråd*, s. 8 och 49.

dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelsen har liksom samrådsbestämmelsen i övrigt sitt ursprung i naturvårdslagen. Motsvarande bestämmelse fanns i 23 § naturvårdsförordningen (1976:484). Förordningsmotiv saknas till nuvarande lydelse.

Vid tidpunkten för naturvårdslagens ikraftträdande var länsstyrelsen den myndighet med vilken samråd genomfördes. År 1975 infördes möjligheten att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt i naturvårdslagen. Länsstyrelsen var då den myndighet som kunde föreskriva om sådana områden där den obligatoriska samrådsplikten skulle gälla. I samma lagstiftningsärende infördes även en skyldighet för markägaren att underrätta den dåvarande Skogsvårdsstyrelsen om avverkning.[56] Av förarbetena till bestämmelsen framgick att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen borde åläggas att informera länsstyrelsen om sådana anmälningar om avverkning inom de områden där länsstyrelsen förordnat om obligatorisk samrådsplikt. På så sätt skulle länsstyrelsen få tillfälle att följa utvecklingen inom skogsbruket och möjlighet att ingripa genom förordnande om naturvårdsområde eller om samrådsskyldighet eller med föreläggande enligt 20 §. Det anges därför i förarbetena att ”den som gjort föreskriven anmälan enligt skogsvårdslagen, borde anses också ha fullgjort anmälan för samråd enligt 20 § naturvårdslagen.”[57]

Enligt utredningen framgår det inte vad bestämmelsen avser i fråga om samrådsplikt. Som redogjorts för ovan avser riksdagens bemyndigande till regeringen att föreskriva om områden där samrådsplikt föreligger samt vad en sådan anmäla ska innehålla. Riksdagens bemyndigande till regeringen avser alltså möjligheten att meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt. Sådan föreskriftsrätt har regeringen gett länsstyrelsen och Skogsstyrelsen genom 7 § förordningen om anmälan för samråd som utredningen återkommer till nedan. Enligt 7 § får de angivna myndigheterna ”i andra fall än som avses i 6 §” föreskriva om anmälningsskyldighet. Bestämmelsen i 7 § hänvisar således till 6 § på ett sådant sätt att den, sett tillsammans med det ursprungliga bemyndigandet från riksdagen kan tolkas på så sätt att regeringen föreskrivit om obligatorisk samrådsplikt för de åtgärder

[56] 8 a § skogsvårdslagen (1948:237).
[57] Prop. 1974:166 s. 111.

som anges i 6 §. Det skulle innebära att bland annat all föryngringsavverkning omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

Mot denna tolkning talar det faktum att avverkning är den mest vanligt förekommande åtgärden som regleras i skogsvårdslagen. Genom en föreskrift om obligatorisk samrådsplikt skulle avverkning i stället huvudsakligen prövas genom miljöbalkens samrådsskyldighet och därmed mot balkens bestämmelser. Dessutom anges avverkning och uttag av skogsbränsle som sådana åtgärder där Skogsstyrelsen kan meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt enligt 7 § i samma förordning, vilket skulle vara en onödig reglering om obligatorisk samrådsplikt redan förelåg enligt 6 §. Skogsstyrelsen synes inte heller ha uppfattat att bestämmelsen i 6 § innebär en obligatorisk samrådsplikt då myndigheten själva föreskrivit om sådan för avverkning i vissa närmare angivna naturmiljöer.

En bestämmelse om att någon har fullgjort sin anmälningsskyldighet genom att ha lämnat in en underrättelse kan också anses utgöra en så kallad verkställighetsbestämmelse. En verkställighetsbestämmelse utgör en administrativ bestämmelse som till exempel kan ange på vilket sätt en anmälan om samråd kan ges in. Sådana verkställighetsbestämmelser kan regeringen meddela utan något särskilt bemyndigande. Det skulle innebära att bestämmelsen i 6 § innebär att den som har fullgjort sin underrättelseskyldighet i fråga om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning enligt skogsvårdslagen inte behöver upprätta en särskild anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får anses fullgjord genom underrättelsen enligt skogsvårdslagen. Markägaren riskerar på så sätt inte någon straffsanktion med anledning av en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[58]

Om bestämmelsen utgör en verkställighetsföreskrift i stället för en bestämmelse om obligatorisk samrådsplikt innebär bestämmelsen att den som lämnat in en underrättelse om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning ska anses ha anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. När en underrättelse om avverkning ges in till Skogsstyrelsen bör det rimligtvis även innebära att ett samråd enligt miljöbalken också inleds. Någon bedömning av om åtgärden och dess påverkan på omgivningen uppfyller kriterierna i bestämmelsen om samrådsplikt ska inte göras i dessa fall. Som utredningen kommer att

[58] Att vidta en åtgärd utan att anmäla enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerat enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken.

återkomma till nedan finns dock utrymme för tillsynsmyndigheten att under handläggningen av ärendet bedöma att åtgärden inte omfattas av samråd.

Enligt utredningen kan denna ordning ifrågasättas då den fråntar markägaren ansvaret och möjligheten att bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. För att tydliggöra markägarens ansvar att bedöma åtgärdens påverkan på naturmiljön och för att tydliggöra vilket regelverk, miljöbalken eller skogsvårdslagen, som ska tillämpas har utredningen föreslagit att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska upphävas se kapitel 14.1.7.

Straffbart att lämna oriktiga uppgifter

Som utredningen redogjort för ovan är det inte straffbelagt att lämna en oriktig uppgift i en underrättelse om avverkning. Det är däremot straffsanktionerat, som *försvårande av miljökontroll* enligt 29 kap. 5 § första punkten a miljöbalken, att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna en oriktig uppgift i en anmälan enligt miljöbalken. Det bör rimligtvis innebära att en oriktig uppgift i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerad. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Straffstadgandet kan även innebära att en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Som utredningen har redogjort följer det nämligen av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Den koppling, mellan underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som förordningen innebär kan därmed tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning även anses lämna oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Följden blir en indirekt straffsanktionering av oriktiga uppgifter i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, som inte förefaller varit åsyftad. Hur straffstadgandet om försvårande av miljökontroll i praktiken tillämpas i ett sådant fall är oklart då frågan, enligt vad utredningen känner till, aldrig prövats i domstol.

Att samtliga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen ska anses som en anmälan om samråd kan därmed innebära en oavsiktlig straffsanktion enligt miljöbalken för en åtgärd som vidtas i annan lag.

13.5.7 Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt

I 7 § samma förordning har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att i andra fall än som avses i 6 §, föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. Bemyndigandet från regeringen till Skogsstyrelsen avser alltså att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt för vissa angivna verksamheter och åtgärder. Skogsstyrelsen har även bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter om åtgärder och verksamheter av olika slag som alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.[59] För dessa åtgärder behöver verksamhetsutövaren inte bedöma om åtgärden kan påverka naturmiljön. Obligatorisk samrådsplikt föreligger för följande åtgärder.

- Dikesrensning som kan ha en tydlig negativ påverkan på sjöar och vattendrag eller som utförs i eller i anslutning till områden med höga naturvärden eller rensning av diken med inslag av långtgående igenväxning men där ett nytt naturtillstånd ännu inte har inträtt.
- Maskinell skogsgödsling.
- Maskinell återföring av aska.
- Stubbskörd i anslutning till sjö, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper samt stubbskörd på fuktig eller blöt mark och på finkornsrika marker i sluttande terräng.
- Anläggande av skogsbilväg och sådan traktorväg som medför grävning och schaktning i större omfattning.

[59] SKSFS 2013:3.

– Anläggande av basväg som passerar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag med undantag för vinterbasvägar.

Enligt 1 § i föreskrifterna ska anmälningsskyldigheten anses fullgjord om Skogsstyrelsen underrättats om åtgärden enligt gällande bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Såvitt utredningen kunnat se omfattas endast avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. Det innebär att de ovan angivna åtgärderna där Skogsstyrelsen föreskrivit om obligatorisk samrådsplikt inte omfattas av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. En särskild anmälan om samråd enligt miljöbalken behöver därför göras för dessa åtgärder.

Skogsstyrelsen har därutöver, i 4 § i föreskrifterna, även föreskrivit att obligatorisk samrådsplikt föreligger för skogsbruksåtgärder som vidtas i ett skogsområde som uppfyller vissa angivna förutsättningar och i sak överensstämmer med hur Skogsstyrelsen definierar en nyckelbiotop. Utredningen har i kapitel 12.2.3 bedömt att föreskrifterna i detta avseende inte är förenliga med det bemyndigande Skogsstyrelsen fått. Utredningen har därför föreslagit att föreskrifterna ska upphävas i denna del. Det skulle innebära att skogsbruksåtgärder i de angivna naturmiljöerna inte skulle omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Däremot kan en skogsbruksåtgärd i sådana områden omfattas av samrådsplikt på andra grunder. Därutöver kan skogsbruksåtgärder som utförs i ett område med höga naturvärden omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, så länge åtgärden bedöms väsentligen ändra naturmiljön. I skog med mycket höga naturvärden bör alla skogsbruksåtgärder av betydelse – som avverkning, gallring eller röjning – kunna komma att väsentligen ändra naturmiljön.

13.5.8 Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd

Angående bevisbördan och kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken har Skogsstyrelsen endast i ett fåtal ärenden fattat beslut med stöd av miljöbalken om att förelägga en markägare att inkomma med inventering eller annat underlag. Detta har främst skett i ärenden kopplade till artskyddsförordningen och har då avsett fågelinventeringar. Myndigheten har i stället vanligtvis hanterat behovet av underlag inom

ramen för det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret i 23 § förvaltningslagen. I praktiken har detta inneburit att Skogsstyrelsen mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett bristfälligt underlag. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.

I de fall nödvändig hänsyn ryms inom den så kallade intrångsbegränsningen fattar Skogsstyrelsen som huvudregel sitt beslut med stöd av skogsvårdslagen. I de fall som nödvändig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen kan myndigheten i stället komma att fatta beslut med stöd av miljöbalken. Skogsstyrelsen har uppgett att myndigheten av olika skäl endast i mycket begränsad omfattning fattar bindande beslut i form av förelägganden eller förbud med stöd av miljöbalken.[60]

Under 2019 fattade Skogsstyrelsen 25 beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kan jämföras med antalet inkomna anmälningar om föryngringsavverkning som 2019 uppgick till drygt 63 000.

I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skrivs endast ett samrådsprotokoll över vad som skett vid samrådet. Under år 2019 skrev Skogsstyrelsen 2 052 samrådsprotokoll enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som inte föranledde något beslut från myndigheten. I ett samrådsprotokoll kan dokumenteras om myndigheten och markägaren är överens om hur den planerade åtgärden kan behöva anpassas för att ta hänsyn till naturmiljön. I de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om nödvändig anpassning dokumenteras detta i samrådsprotokollet tillsammans med de åtgärder som myndigheten anser bör vidtas. I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd fattas således inte något formellt beslut som avslutar ärendet. Frågan huruvida myndighetens samrådsprotokoll, där Skogsstyrelsens uppfattning om vilka åtgärder som bör

[60] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

vidtas, är att anse som ett beslut har nyligen avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen.[61] Skogsstyrelsen hade i det aktuella fallet upprättat ett protokoll över diskussionen som förts inom ramen för ett samråd. Av protokollet framgick att Skogsstyrelsen uppfattat diskussionen på så sätt att en överenskommelse nåtts om att vissa närmare angivna åtgärder skulle vidtas. Naturskyddsföreningen överklagade och menade att beslutet borde ha förenats med försiktighetsåtgärder på visst sätt, bland annat med hänsyn till en viss växtart.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har Skogsstyrelsen i ett ärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. måste, enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning. Enligt domstolen är det också ett sådant beslut som kan överklagas av en miljöorganisation. Skogsstyrelsens beslut undanröjdes och ärendet återförvisades till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning. Domstolen förordnade även att de anmälda avverkningsåtgärderna inte fick genomföras förrän Skogsstyrelsen beslutat om annat.

13.5.9 Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna

Som utredningen konstaterat ovan bör det vara en rimlig utgångspunkt att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten agerar i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Det innebär att när en åtgärd omfattas av de bestämmelser i miljöbalken som Skogsstyrelsen har att utöva tillsyn över bör Skogsstyrelsen även tillämpa andra relevanta bestämmelser i balken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln.

När en skogsbruksåtgärd ska utföras kan den komma att omfattas av både samrådsplikt enligt miljöbalken och föreskrifterna om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. I många fall kan tillräcklig hänsyn till miljön tas med stöd av nämnda bestämmelse i skogsvårdslagen. Vilket

[61] Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19. Se även Mark-och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13 där domstolen konstaterade att länsstyrelsens beslut i ett tillsynsärende också omfattades av artikel 9.3 i Århuskonventionen när länsstyrelsen, förutom att förordna om vissa åtgärder, även angett att några ytterligare åtgärder inte skulle vidtas. En miljöorganisation skulle därför ha rätt att klaga på beslutet.

av regelverken som Skogsstyrelsen tillämpar i det enskilda fallet får emellertid i vissa avseenden stor betydelse. Utöver nämnda bestämmelser om kunskapskrav och bevisbörderegeln innebär en tillämpning av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken att mer långtgående krav kan ställas än vad som följer av skogsvårdslagen. Som redogjorts för kan förelägganden och förbud enligt miljöbalken, till skillnad från vad som gäller enligt 30 § skogsvårdslagen, medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bestämmelsen om samråd i miljöbalken ger även, under vissa förutsättningar, rätt till ersättning. En sådan reglering saknas i skogsvårdslagen eftersom hänsyn enligt bemyndigandena i 30 § inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vidare kan oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt miljöbalken föranleda straff vilket oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan inte kan medföra.

För skogsbruksåtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten, det vill säga sådana åtgärder där Skogsstyrelsen föreskrivit om samrådsplikt, finns i det inledande skedet inte något utrymme för bedömning från vare sig markägarens eller tillsynsmyndighetens sida om samrådsplikt föreligger. En anmälan om samråd enligt miljöbalken ska alltid lämnas in till myndigheten. Att ärendet initieras som ett samrådsärende enligt miljöbalken bör enligt utredningen innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall, i vart fall inledningsvis, ska agera i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Detsamma bör enligt utredningens bedömning gälla även för de skogsbruksåtgärder där regeringen har föreskrivit om att en anmälan om samråd ska anses ha skett i och med en underrättelse till Skogsstyrelsen. Det innebär att miljöbalkens bestämmelser enligt gällande rätt i praktiken omfattar alla underrättelser om avverkning.

Att Skogsstyrelsen ska agera så som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken bör innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall kan ställa de krav som följer av miljöbalken, såsom kraven på kunskap och bevisbörda.

Skulle det under handläggningens gång visa sig att påverkan på naturmiljön inte blir så omfattande och att tillräcklig hänsyn till miljön kan tas med stöd av skogsvårdslagen bör det däremot inte finnas något hinder att därefter övergå till att tillämpa de föreskrifter om hänsyn som följer av skogsvårdslagen. Det bör i dessa fall även vara möjligt att meddela ett föreläggande med stöd av 35 § skogsvårdslagen.

I de fall åtgärden inte omfattas av den obligatoriska samrådsplikten förutsätter regelverket att markägaren gör en egen bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Det kan till exempel avse åtgärder såsom gallring och röjning. Kan åtgärden väsentligt ändra naturmiljön omfattas den av samrådsplikt enligt miljöbalken.

Bedömer markägaren att dessa åtgärder inte omfattas av samrådsplikt behöver någon underrättelse om dessa åtgärder inte göras till Skogsstyrelsen enligt vare sig miljöbalken eller skogsvårdslagen.

Då åtgärden inte omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken är inte heller Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt balken och kan därmed inte heller ställa några krav utifrån balkens bestämmelser. Skogsstyrelsens tillsyn över de skogsbruksåtgärder som inte omfattas av samrådsplikt kommer i sin helhet att regleras av skogsvårdslagen och därmed av förvaltningslagens handläggningsregler.

Som framgår av redogörelsen ovan regleras hänsyn till miljön som ska tas vid utförande av skogsbruksåtgärder huvudsakligen av två olika regelverk, skogsvårdslagen och miljöbalken. Enligt utredningens bedömning är miljöbalken tillämplig och ska tillämpas av Skogsstyrelsen för de skogsbruksåtgärder som omfattas av myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken, däribland åtgärder som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken och som därmed ska initieras hos myndigheten med stöd av dessa bestämmelser.

Enligt utrednings bedömning finns inget författningsreglerat krav i skogsvårdslagen eller tillhörande författning motsvarande det kunskapskrav som finns reglerat i miljöbalken. Att Skogsstyrelsen fastställt innehållet i en blankett om avverkningsanmälan innebär inte en skyldighet för markägaren att skaffa sig den kunskap som krävs för att kunna redovisa den hänsyn som är nödvändig för att förhindra skador på miljön.

Skogsvårdslagen och miljöbalken ställer alltså olika krav i fråga om utredning och kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Det får därför stor betydelse vilket regelverk som Skogsstyrelsen väljer att tillämpa. Av den redovisning Skogsstyrelsen lämnat till utredningen framgår att det regelverk som tillämpats på skogsbruksåtgärder huvudsakligen utgörs av skogsvårdslagen och därmed förvaltningslagens regler om handläggning och utredningskrav. Miljöbalkens regler har enligt myndighetens egna uppgifter tillämpats sparsamt. Vid tillämpning av samrådsbestämmelsen har Skogsstyrelsen sällan fattat beslut

i form av förelägganden eller förbud i de fall myndigheten och markägaren inte kommit överens om nödvändig hänsyn.

Även inom ramen för myndighetens handläggning enligt förvaltningslagen är det utredningens uppfattning att Skogsstyrelsen inte tillämpat bestämmelserna om utredningsansvar i den utsträckning reglerna tillåter.

Utredningens uppfattning är att Skogsstyrelsen under lång tid tagit ett stort ansvar i att försörja enskilda markägare med uppgifter om natur- och kulturmiljövärden i skogen. Det har varit förenligt med de skogspolitiska uttalanden som gjordes i samband med den nya skogspolitiken 1993. Även om nödvändiga uppgifter har begärts av markägaren i samband med att en anmälan eller ansökan lämnats in har Skogsstyrelsen i stor utsträckning förlitat sig på de uppgifter som finns i myndighetens egna register.

Som nämnts har Skogsstyrelsen uppgett att myndigheten mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett underlag. Något mer formellt kompletteringsföreläggande har endast utfärdats för underrättelser som inte uppfyller skogsvårdslagens formella krav. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.[62]

Utredningens uppfattning är att den praktiska ansvarsfördelningen i fråga om kunskap om natur- och kulturmiljövärden inte överensstämmer med den fördelning av ansvar som bestämmelserna i skogsvårdslagen och miljöbalken ger uttryck för. Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att dagens regler ålägger markägaren ett stort ansvar för kunskap om natur- och kulturmiljövärden på den egna fastigheten och även en utredningsbörda avseende dessa förhållanden innan en åtgärd får vidtas. En sådan ansvarsfördelning förefaller varit avsedd när miljöbalken infördes och gäller lika för alla verksamheter, såväl de som utgör pågående markanvändning som de som

[62] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 49.

kräver tillstånd. Utredningen är medveten om att bestämmelserna i praktiken inte tillämpas på det sättet i dag. Att denna tillämpning inte sker i dag förefaller dock inte bero på att Skogsstyrelsen har en annan uppfattning i rättsfrågan.

Det som börjar som en tillsyn enligt skogsvårdslagen kan övergå till en handläggning enligt miljöbalken och vice versa. Eftersom kraven enligt de olika lagstiftningarna ser olika ut innebär det en osäkerhet för såväl myndigheter som enskilda i hur ett ärende slutligen kan komma att hanteras. Det gör sig särskilt gällande i fråga om krav på utredning och kunskap som kan innebära en utgift för markägaren och de straffrättsliga följder som de olika regelverken kan innebära.

Utredningen återkommer till sina överväganden och förslag nedan.

13.6 Markägarens ansvar för biologisk mångfald

Utredningen ska även belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del avser det ansvar som åligger markägaren enskilt enligt lag. Det mer långtgående ansvar som åligger sektorn och därmed skogsägare som kollektiv kommer inte utredningen att redogöra för här. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har av utredningen ombetts svara på frågan om markägarens ansvar.[63] Myndigheternas svar redogörs för nedan tillsammans med utredningens kommentarer.

13.6.1 Ansvar enligt skogsvårdslagen

Som utredningen redogjort för följer det av 30 § skogsvårdslagen att hänsyn ska tas i enlighet med de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelar. Föreskrifter om hänsyn är således sådana generella föreskrifter som markägaren har att följa när skogsbruksåtgärder utförs. Dessa gäller även om Skogsstyrelsen inte uttryckligen ställer krav på att hänsyn ska tas. Av paragrafens andra stycke följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter

[63] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd[64] till skogsvårdslagen. Av kapitel 7 i föreskrifterna följer den hänsyn som ska tas till naturvård och kulturmiljövård. Bemyndigandet att meddela föreskrifter omfattar inte hänsyn till rennäringen. Som utredning nämnt ska föreskrifterna vara förenliga med de allmänna hänsynreglerna i miljöbalken. Föreskrifterna enligt skogsvårdslagen avser bland annat krav på att skyddszoner ska lämnas kvar vid skötsel av skog i sådan utsträckning som behövs av hänsyn till arter, vattenkvalitet, kulturmiljö, kulturlämningar och landskapsbild. Det föreskrivs även att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer vissa angivna prioriterade fågelarter samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Föreskrifterna innehåller även en bestämmelse i 7 kap. 33 a § om hur hänsynen ska prioriteras för det fall att det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs enligt föreskrifterna. För att bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag ska hänsynskrävande biotoper, gamla och/eller grova träd, äldre döda träd, samt äldre lövträd i barrdominerade bestånd och skyddszoner mot sjöar och vattendrag prioriteras.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om hänsyn har en begränsning i det att det inte innebär en befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det ansvar som kan utkrävas av markägare med stöd av 30 § skogsvårdslagen för att bevara biologisk mångfald begränsas av den så kallade intrångsbegränsningen. Den praxis som har utvecklats på Skogsstyrelsen innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen endast kan krävas upp till en viss nivå. Hur intrångsbegränsningen beräknas redogörs för mer ingående i kapitel 6.1.5 (figur 6.1).

Nivån av hänsyn enligt skogsvårdslagen är således inte bestämd utifrån miljöns behov av hänsyn utan den bestäms utifrån en ekonomisk beräkning av en procentuell del av avverkningens virkesvärde.

[64] SKSFS 2011:7.

Det innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen beräknas utifrån vilken påverkan hänsynen har på den pågående markanvändningen. Inom ramen för den bedömningen tas hänsyn till vad som är rimligt att markägaren ska stå för. I likhet med vad Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket framfört i sitt underlag till utredningen bedömer utredningen att en enskilds markägares ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen kan sägas vara begränsad till det som innebär att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras.[65] Om myndigheterna anser att ytterligare hänsyn behöver tas sker det inom ramen för tillsyn enligt annan lagstiftning.

Som utredningen redan redogjort för finns inget straffansvar för den skogsägare som inte följer Skogsstyrelsens föreskrifter om miljöhänsyn. Ett straffansvar förutsätter att Skogsstyrelsen först meddelat ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att viss hänsyn ska tas.[66]

13.6.2 Ansvar enligt miljöbalken

De förskrifter som följer av skogsvårdslagen ska som nämnts överensstämma med de allmänna hänsynreglerna enligt miljöbalken. Det innebär att den hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagens föreskrifter i mycket överensstämmer med sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder som skulle kunna föreskrivas med stöd av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken, försiktighetsprincipen.

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande är det utredningens bedömning att Skogsstyrelsen inte kan ställa krav på en markägare med stöd av miljöbalken i annat fall än när myndigheten agerar såsom tillsynsmyndighet enligt balken. Ett sådant tillsynsuppdrag har Skogsstyrelsen för biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen själv beslutat om och skogsbruksåtgärder som berör ett Natura 2000-område. Skogsstyrelsen har dessutom tillsynsansvar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att denna bestämmelse ska aktualisera Skogsstyrelsens möjlighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser krävs att åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser är således

[65] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 47.
[66] 38 a § 4 skogsvårdslagen.

begränsat. Utredningens slutsatser i detta avsnitt om markägarens ansvar för biologisk mångfald enligt miljöbalken ska därför inte uppfattas på så sätt att Skogsstyrelsen kan ställa krav utifrån det ansvar som åligger markägaren. Däremot kan en annan tillsynsmyndighet såsom länsstyrelsen eller kommunen agera.

Eventuellt ansvar som markägaren har för biologisk mångfald och den hänsyn som markägaren ska visa har sin grund i försiktighetsprincipen i form av försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Därutöver finns bestämmelser som preciserar de allmänna hänsynsreglerna i fråga om hänsyn till biologiska mångfald, såsom artskyddsförordningen. Markägaren har även ett ansvar att söka tillstånd för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det finns också andra bestämmelser som har till syfte att skydda biologisk mångfald såsom bestämmelserna om strandskydd och djur- och växtskyddsområden. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del huvudsakligen bör inriktas på frågan om hur långtgående ansvar som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna och dess preciseringar samt i vilken utsträckning ersättning bör utgå vid sådan hänsyn. I detta uppdrag kommer utredningen även titta på förutsättningarna att använda 12 kap. 6 § miljöbalken för att ställa sådana krav.

Hänsyn enligt skogsvårdslagen är som nämnts begränsad på så sätt att den inte får avsevärt försvåra pågående markanvändning. Hänsyn enligt miljöbalken har inte någon sådan generell lagreglerad begränsning. Det kan alltså ställas mer långtgående krav enligt miljöbalken än skogsvårdslagen. Däremot måste de krav som ställs med stöd av de allmänna hänsynsreglerna vara rimliga. Orimliga krav får alltså inte ställas med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Jordbruket har motsvarande reglering med bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela generella föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Bemyndigandet finns i detta fall i miljöbalken.[67] I förarbetsuttalanden till denna paragraf anges följande.

> I denna paragraf ges möjlighet att ställa upp generella och konkreta krav på hänsyn i jordbruket, vid sidan av de situationer då natur- och kulturvärdena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter enligt balkens regler. Hänsynsföreskrifter med stöd av denna paragraf skall därför inte

[67] 12 kap. 8 § miljöbalken.

> vara så ingripande att de medför inskränkningar i pågående markanvändning. Behövs i en sådan situation skydd för vissa värden som hotas med anledning av markanvändningen får andra skyddsformer, t.ex. enligt reglerna i 7 kap. om områdesskydd övervägas.[68]

Det är således tydligt att i fråga om jordbruket är syftet med de generella föreskrifterna att precisera ansvaret för markägare i fråga om vilken hänsyn som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Om mer långtgående krav behöver ställas, som alltså innebär ett försvårande av pågående markanvändning, ska det inte göras med stöd av de allmänna hänsynsreglerna utan miljöbalkens andra bestämmelser om skyddsformer tillämpas. En rimlig utgångspunkt är att man bör betrakta de generella föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat och förutsättningarna att meddela mer långtgående hänsyn för skogsbruk på samma sätt. Det innebär att en mer långtgående hänsyn än vad som följer av de generella förskrifterna bör genomföras med stöd av andra skyddsformer.

Ett skäl för att mer långtgående hänsyn ska kunna tas med stöd av bestämmelserna om skyddsformer är att det till dessa bestämmelser finns en rätt till ersättning. En rätt till ersättning möjliggör en fullständig proportionalitetsbedömning av inskränkningen. Miljöbalken innehåller bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Rätt till ersättning är uttryckligen reglerad för vissa bestämmelser i miljöbalken. Rätt till ersättning kan även grundas direkt på regeringsformen. Förutsättningar för rätt till ersättning har redogjorts för mer utförligt i kapitel 5.2.2

Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet har medfört om en pågående markanvändning har försvårats på visst sätt. Huruvida pågående markanvändning avsevärt försvåras avgörs i varje enskilt fall. Av särskilt intresse är frågan om rätt till ersättning föreligger när det är fråga om att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Frågan berörs i miljöbalkens förarbeten där det anges att de allmänna hänsynsreglerna ska iakttas på eget initiativ och ansvar och oavsett om myndigheten ingriper eller inte. Vidare anges att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Markanvändningen kan aldrig anses försvårad så länge

[68] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 152 f.

det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel. Inte heller när ingripanden från det allmänna sker med stöd av ny kunskap eller om nya problem har framkommit föreligger rätt till ersättning för att följa gällande regler.[69]

Som redogjorts för i tidigare kapitel är det inte tydligt i dagens lagstiftning var gränsen går för när ingripanden med stöd av de allmänna hänsynsreglerna kan anses ge rätt till ersättning. Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar eller avser att vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att bland annat kraven i 3 § endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Artskyddsbestämmelser har som nämnts ansetts utgöra en precisering av de allmänna hänsynreglerna. Skogsvårdslagens bestämmelser eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen får inte heller tillämpas i strid med artskyddsförordningens bestämmelser.

När artskyddsbestämmelserna aktualiseras vid skogsbruksåtgärder och tillräcklig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen enligt skogsvårdslagen har samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpats av Skogsstyrelsen. Denna bestämmelse ger Skogsstyrelsen förutsättningar att ställa krav direkt med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Som nämnts tidigare följer av praxis att Skogsstyrelsen, inom ramen för ett samrådsärende, har en skyldighet att bedöma om ett föreläggande med försiktighetsåtgärder ska meddelas. Underlåtenhet att meddela beslut om föreläggande eller förbud är ett överklagbart beslut.[70]

För att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa bestämmelsen om samråd krävs dock att förutsättningarna för det är uppfyllda, antingen genom att skogsbruksåtgärden bedöms kunna väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Är inte dessa förutsättningar uppfyllda bör inte Skogsstyrelsen ha stöd för att agera enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Åtgärden i sig kan dock omfattas av någon annan myndighets tillsynsansvar.

[69] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.
[70] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken innehåller en möjlighet att meddela föreläggande och förbud. Till bestämmelsen finns också en uttrycklig ersättningsbestämmelse. Då ersättningsrätt är kopplat till bestämmelsen bör den rimligen betraktas som en sådan skyddsform som avses i nämnda förarbetsuttalandena och som ska tillämpas när tillräcklig hänsyn inte kan föreskrivas med stöd av generella föreskrifter eller allmänna hänsynregler.

Frågan om ett föreläggande eller förbud avseende ytterligare hänsyn som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning och i så fall på vilket sätt detta ska beräknas är för närvarande under rättslig prövning. Frågan i de pågående prövningarna är om ett föreläggande meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken och som har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken kan ge rätt till ersättning eller inte. Målen som prövas avser artskydd.

Att ersättning gäller vid ett förbud, eller ett så ingripande föreläggande, att inskränkningen går utöver vad som rimligen kan anses följa av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken bör däremot inte vara ifrågasatt. Rätten till ersättning förefaller därmed, med reservation för att rättsfrågan är under prövning, vara att de hänsyn som krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning om kraven är orimliga att uppfylla inom ramen för pågående markanvändning. Denna bedömning bör överensstämma med proportionalitetsprincipen, som gäller för intrång i äganderätten. Den hänsyn som kan krävas av en enskild utan ersättning måste stå i rimlig proportion till det allmänna intresse som den avser att skydda. Vid den nivå på intrånget där den enskildes rätt väger tyngre än det allmänna intresset av miljöhänsyn måste ersättning utgå.

Markägarens ansvar för skydd av arter

Som utredningen konstaterat ovan följer det av förarbetena till miljöbalkens införande att balken gäller parallellt med skogsvårdslagen för skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § skogsvårdslagen ska skogsvårdslagen inte tillämpas i strid mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 och 8 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter utgörs bland annat av förordningen om områdesskydd och artskyddsförordningen.

Artskyddsförordningen innehåller bland annat bestämmelser om skydd av vissa utpekade arter. Bestämmelserna innebär bland annat förbud mot att avsiktligt fånga, döda eller störa dessa utpekade arter och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbuden är riktade mot alla. Överträdelser av dessa förbud är straffsanktionerade enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken. Någon uttrycklig ersättningsbestämmelse finns inte för artskydd.

Skador på den biologiska mångfalden kan även utgöra en allvarlig miljöskada för vilket markägaren kan ha ett ansvar för att avhjälpa. En allvarlig miljöskada på den biologiska mångfalden definieras som en skada som i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, se 10 kap. 1 § andra stycket. Den biologiska mångfalden som bestämmelsen avser är något förenklat Natura 2000-områden, ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt artskyddsförordningen och arter och växter som skyddas enligt nämnda förordning.

Ansvar för avhjälpande av en allvarlig miljöskada åligger den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en allvarlig miljöskada, verksamhetsutövaren. Ansvar för markägaren förutsätter således att denne även kan anses utgöra verksamhetsutövare. Hur avhjälpande ska ske regleras också i 10 kap. miljöbalken. För de areella näringarna, däribland skogsbruket är dock ansvaret för avhjälpande begränsat till situationer där det på grund av verksamhetsutövarens fel eller försummelse har uppstått en allvarlig miljöskada på en art eller livsmiljö, se 23 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

Den nyligen tillsatta utredningen om *Översyn av artskyddsförordningen*[71] ska bland annat analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd. Utredningen ska även analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som bestämmelserna bör kunna ge utrymme för. Frågan om markägarens ansvar för biologisk mångfald i den delen utvecklas därför lämpligen inom ramen för artskyddsutredningens arbete.

[71] Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen.

Markägarens ansvar för skydd av naturmiljöer

Arter har som nämnts en specifik reglering som innebär olika begränsningar för en markägare i form av förbud mot vissa handlingar. Motsvarande reglering finns inte för naturmiljöer eller för den del sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet. För ett område som utpekats som Natura 2000-område kan markägaren sägas ha ett ansvar på så sätt att åtgärden inte får påverka området på ett betydande sätt. I sådana fall krävs tillstånd.[72]

Om ytterligare hänsyn utöver den som markägaren har att följa enligt skogsvårdslagen behöver vidtas är det på samma sätt som redogjorts för ovan att det får göras med stöd av någon skyddsform eller med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Med stöd av den senare bestämmelsen kan markägaren behöva vidta ytterligare hänsyn eller förbjudas att utföra en viss åtgärd för att inte skada en naturtyp. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande fastställt ett föreläggande från en länsstyrelse om förbud mot att bygga en väg på en havsstrandäng, bland annat med hänvisning till att det är en naturtyp som skyddas av art- och habitatdirektivet.[73]

Markägarens ansvar för skydd av vatten

Miljökvalitetsnormer för vatten omfattar all verksamhet och alla åtgärder som påverkar uppfyllandet av normen. Det saknar betydelse om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Även åtgärder inom skogsbruket, vilka med några få undantag får ske utan tillstånd, omfattas alltså av normerna. Ett exempel är att gödsling av skogsmark kan medföra att en miljökvalitetsnorm om bland annat kväve kan överskridas. Ett annat är att skogsbruk kan bidra till läckage av kvicksilver till miljön. Andra exempel är att föryngringsavverkning i ogynnsamma lägen och användning av kemikalier i skogsbruk kan medföra att normen överträds.

Kravet att uppfylla normen åligger emellertid inte markägaren direkt. Det är myndigheterna och kommunerna som enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Som tidigare nämnts innebär det att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken

[72] Det bör noteras att det finns en övergångsbestämmelse till bestämmelserna om Natura 2000, se lag 2001:437: För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.
[73] MÖD 2010:12.

ska inom ramen för handläggningen av ett anmälningsärende eller om verksamheten eller åtgärden upptäcks vid tillsyn förelägga om tillräckligt långtgående försiktighetsmått, förelägga om att söka tillstånd eller vid behov besluta om nödvändiga begränsningar eller förbud med stöd av 26 kap. 9 §. Vilka åtgärder som behöver vidtas får bedömas utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hur verksamheter som inte är tillståndspliktiga berörs beror alltså på hur olika myndigheter agerar i frågan, till exempel hur tillsyn bedrivs.

I likhet med andra myndigheter och kommuner som utövar tillsyn har Skogsstyrelsen vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken en skyldighet att enligt 5 kap. 4 § miljöbalken inte tillåta avverkningar eller andra skogsbruksåtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå rätt status på vattnet eller strider mot det så kallade icke-försämringskravet.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter med stöd av 30 § skogsvårdslagen om hänsyn i förhållande till vattendrag. Utöver detta bör Skogsstyrelsen även vara skyldig att vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken med stöd av bland annat 2 kap. 3 § och 12 kap. 6 § miljöbalken meddela nödvändiga och rimliga förelägganden och förbud för att förhindra påverkan på vatten i strid med miljökvalitetsnormerna för vatten.

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

Bedömning: Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det är i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Det finns behov av att förtydliga vilket krav på kunskap som finns för markägaren. Kopplingen mellan miljöbalkens samrådsbestämmelser och skogsvårdslagen bör upphävas för att tydliggöra vilken lag som ska tillämpas för olika åtgärder.

Förslag: Skogsägarens ansvar för kunskap enligt miljöbalken preciseras genom att ett kunskapskrav förs in i skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär att markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär inte en utvidgning av ansvaret för kunskap jämfört med i dag. Krav på kunskap och därmed utredning om åtgärdens påverkan på miljön ska endast ställas i den utsträckning det kan anses rimligt.

Kravet innebär att markägaren på förhand ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område där skogsbruksåtgärden ska vidtas. Markägaren ska även kunna visa att de krav som följer av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen följs.

I fråga om föryngringsavverkning preciseras kravet på kunskap på så sätt att markägaren ska kartlägga de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och bedöma hur åtgärden

påverkar dessa värden samt ange vilken hänsyn som måste tas till dessa värden. Till underrättelsen om avverkning ska bifogas en karta/kartskiss där de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden framgår. I underrättelsen ska även markägaren redogöra för vilken hänsyn som ska tas till dessa värden.

Skogsstyrelsen kan förelägga om komplettering av underrättelser som inte uppfyller lagens krav.

Handläggningstiden för underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen börjar inte löpa förrän underrättelsen är fullständig.

Regleringen medför ingen ändring i fråga om miljöbalkens krav för de skogsbruksåtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd upphävs. Det innebär att en underrättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning därmed inte längre utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Markägaren kommer själv behöva bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte.

Skogsstyrelsen bör i samråd med Naturvårdsverket ta fram en vägledning och allmänna råd om när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog.

Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten och EU:s timmerförordning bör ses över.

Som utredningen funnit omfattas skogsbruksåtgärder av miljöbalkens krav, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln. Den som är att betrakta som verksamhetsutövare för dessa åtgärder, vanligtvis markägaren, ska således efterleva kravet på kunskap. Det innebär att markägaren på förhand, i rimlig utsträckning, ska ha kunskap om vilken påverkan skogsbruksåtgärden har på miljön. Det förutsätter att markägaren har kännedom om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den egna fastigheten och i vilken utsträckning åtgärden kommer att påverka dem. Enligt miljöbalken ska markägaren också kunna visa att tillräcklig hänsyn tas till de natur- och kulturmiljövärden som påverkas av åtgärden. Dessa krav åligger markägaren redan i dag.

Utredningens bedömning är vidare att Skogsstyrelsen i dagsläget har stora möjligheter att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser,

i de fall myndigheten är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och därmed har att tillämpa miljöbalken.

I skogsvårdslagen finns ingen bestämmelse som anger att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I skogsvårdslagen och de föreskrifter som meddelats av Skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen finns upplysningsföreskifter om att vissa bestämmelser finns i miljöbalken.[1] Dessa bör emellertid inte utgöra stöd för att Skogsstyrelsen har att tillämpa bestämmelserna i miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen kan således inte tillämpa bestämmelserna i miljöbalken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I praktiken innebär det att kunskapskravet och bevisbörderegeln gäller för markägaren men Skogsstyrelsen kan endast kräva att de tillämpas i de fall myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken, som när det exempelvis är fråga om en åtgärd som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I de fall Skogsstyrelsen bara har att tillämpa och utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen kan myndigheten däremot inte ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalkens bestämmelser.

Kravet på kunskap regleras på olika sätt i miljöbalken respektive skogsvårdslagen. Det innebär att den lag som i det enskilda fallet tillämpas av Skogsstyrelsen avgör vilken utredning myndigheten kan kräva av en markägare. Skogsstyrelsens begränsade möjlighet att ställa krav på kunskap enligt miljöbalken fråntar däremot inte markägarens ansvar att efterleva kunskapskravet enligt miljöbalken.

Enligt utredning är skillnaderna i regelverken problematisk, särskilt när samma åtgärd kan komma att omfattas av båda skogsvårdslagen och miljöbalken. För att få en mer enhetlig och tydlig reglering för markägare i fråga om krav på utredning och kunskap om natur- och kulturmiljövärden samt en skogsbruksåtgärds påverkan på dessa bör ett uttryckligt krav på kunskap föras in i skogsvårdslagen. Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen innebär däremot inte ett utökat ansvar för markägaren utan bör ses som en precisering av det ansvar som redan i dag åligger markägaren och som följer av miljöbalken och av de uttalanden som gjorts i samband med 1993 års skogspolitiska beslut.

[1] Se bl.a. 15 a § i skogsvårdsförordningen och 7 kap. 3 § i SKSFS 2011:7.

Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen möjliggör dock för Skogsstyrelsen att kontrollera att kravet efterlevs i de fall skogsbruksåtgärden omfattas av skogsvårdslagen. Det utesluter inte att kunskapskravet i miljöbalken kan tillämpas när andra tillsynsmyndigheter än Skogsstyrelsen utövar tillsyn över skogsbruksåtgärder med stöd av miljöbalken. Omfattningen av kunskapskravet ska vara detsamma i det föreslagna kravet i skogsvårdslagen som i miljöbalken.

14.1.1 Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse?

För att överensstämma med det kunskapskrav som följer av 1993 års skogspolitiska beslut och miljöbalken bör det tydliggöras att markägarens förkunskaper ska avse natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av en skogsbruksåtgärd och hur den tänkta åtgärden kan påverka dessa värden. Ett kunskapskrav enligt skogsvårdslagen måste emellertid utformas utifrån de krav som den lagen ställer. En utgångspunkt i detta avseende bör därför rimligtvis vara att markägaren ska kunna redovisa för de faktiska natur- och kulturmiljövärden som påverkas av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav som skogsvårdslagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas.

De föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen kan meddela med stöd av 30 § skogsvårdslagen ska avse den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. De föreskrifter Skogsstyrelsen har meddelat med stöd av bestämmelsen utgör sådana generella föreskrifter som markägaren ska iaktta utan att Skogsstyrelsen i det enskilda fallet ställer krav om hur dessa ska efterlevas. Föreskrifterna behöver inte följas i sådan utsträckning att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vilka föreskrifter som aktualiseras och hur den aktuella åtgärden kan anpassas till föreskrifterna får avgöras i det enskilda fallet. För att kunna avgöra vilken hänsyn som behövs och hur eventuella prioriteringar mellan hänsynsföreskrifterna bör göras krävs kunskap om natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs av åtgärden. Det krävs också kunskap om hur den aktuella åtgärden kommer påverka dessa förhållanden och värden.

Som exempel kan nämnas föreskriften om att vid all avverkning ska buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd lämnas kvar av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden.[2] Vidare ska vid all skötsel av skog, skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.[3] Det är en förutsättning för att kunna uppfylla kraven i dessa föreskrifter att markägaren har kännedom om förhållanden och natur- och kulturmiljövärden i området som berörs av åtgärden.

Hänsyn till rennäringen regleras i 31 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har inget bemyndigande att meddela föreskrifter med stöd av den bestämmelsen. Enligt 15 § 4 skogsvårdsförordningen ska markägaren dock i samband med en föryngringsavverkning underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen under hela året (renskötselns året-runt-marker). Nu lämnat förslag påverkar inte den skyldigheten.

14.1.2 Omfattningen av utredning och proportionalitet

Dagens kunskapskrav i miljöbalken omfattas av den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Den utgår från två aspekter, dels i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa en skada eller olägenhet, dels vilka kostnader som följer med en sådan åtgärd. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta.[4] I känsliga naturmiljöer bör tillsynsmyndigheten därför kunna ställa mer långtgående krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön och därmed på utredning.

I fråga om vad som kan anses vara en orimlig kostnad är det av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Vid en avvägning ska således även åtskillnad göras mellan privatpersoner och yrkespersoner. Som utredningen redogjort för innehåller skogsägarkollektivet både stora och små ägare med olika ekonomiska förutsättningar och kunskaper

[2] Se 7 kap. 8 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.
[3] Se 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.
[4] Prop. 1997/98:45 s. 14.

inom skogsbruk och naturvärdesbedömning. Inom ramen för dagens skogspolitik finns även uttalanden i förarbeten som begränsar markägarens ansvar för kunskap och utredning. Det gäller särskilt i fråga om det enskilda skogsbrukets ansvar.

Enligt utredningen bör det finnas utrymme att inom ramen för en rimlighetsbedömning beakta omfattningen av en markägares verksamhet när krav på kunskap ställs. Bestämmelsen ger utrymme för att låta kunskap om naturvärden och hur åtgärden kan påverka dessa differentieras utifrån storleken på det skogsbruk som bedrivs. Enligt utredningen löses det dock enklast genom praxis med tillämpning av den i bestämmelsen angivna rimlighetsavvägningen.

Vad gäller omfattning ska även denna styras av rimlighetsavvägningen på samma sätt som gäller för kunskapskravet i miljöbalken. Utredningens omfattning ska alltså anpassas efter vad som är rimligt i förhållande till åtgärdens art, omfattning och i vilken natur- eller kulturmiljö den ska utföras.

14.1.3 Bevisbörderegel vid tillsyn

Ett kunskapskrav är i sak innehållöst och utgör inte något krav i egentlig mening om det inte även är möjligt att begära att kunskaperna redovisas i något sammanhang. Enligt miljöbalken är alla som vidtar eller avser vidta en åtgärd skyldiga att vid tillsyn kunna visa att de förpliktelser som följer av balkens allmänna hänsynsregler iakttas. En motsvarande bestämmelse bör införas i skogsvårdslagen.

Redan i dag har Skogsstyrelsen, enligt 34 § skogsvårdslagen, vid tillsyn rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Till denna bestämmelse bör en uttrycklig bevisbörderegel knytas, vilket innebär att markägaren är skyldig att visa att lagens krav följs. Dagens skogspolitik bygger i stor uträckning på frihet under ansvar. Tillsynsåtgärder är därför inte särskilt vanliga vid sidan av de åtgärder som Skogsstyrelsen underrättas om av markägaren enligt 14 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens tillsynsuppdrag avser emellertid all verksamhet som omfattas av skogsvårdslagens tillämpningsområde.

Den närmare innebörden av bevisbörderegeln bör vara att markägaren har att visa hur de föreskrifter som meddelats med stöd av

30 § skogsvårdslagen följs. Dessa föreskrifter utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, vilket innebär att ett kunskapskrav motsvarande miljöbalkens även bör motsvaras av en liknande bevisbörderegel. Den föreslagna regeln ska därför inte omfatta bestämmelserna enligt till exempel 6 § om anläggning av ny skog eller föreskrifter enligt 29 § om bekämpning av insektshärjningar. Vid tillsyn enligt skogsvårdslagen har därför Skogsstyrelsens alltjämt det primära utredningsansvaret i de delar som inte omfattas av föreskrifter om hänsyn till natur- eller kulturmiljövårdens intressen.

Innebörden av en bevisbörderegel utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämna fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden är förenlig med skogsvårdslagen.

Avgränsning av bevisbörderegeln är motiverad av miljöbalkens systematik som ålägger verksamhetsutövaren ett utredningsansvar, som inte nödvändigtvis återfinns i näringslagstiftningens andra delar. Bevisbörderegeln kan däremot anses utgöra en naturlig förlängning av de principer som kommer till uttryck i 1993 års skogspolitiska beslut om ökad frihet och ökat ansvar. Det är svårt att motivera att en markägare ska ha stor frihet i förvaltningen, utan att även ge möjlighet för myndigheter att vid tillsyn avkräva en redovisning för hur ansvaret tagits avseende de bindande och konkret utformade reglerna i föreskrifterna.

14.1.4 Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning

Föryngringsavverkning är den skogsbruksåtgärd som normalt sett kan innebära störst konsekvenser för miljön. Föryngringsavverkning är också den typen av avverkning där regeringen föreskrivit att avverkningen ska föregås av en underrättelse.[5]

Den redovisning av hänsyn som ska ske i samband med en avverkning brukar kallas för hänsynsredovisning. Kravet på hänsynsredovisning är uttryckt på så sätt att markägaren ska underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att, i samband med avverkning trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena i det område som berörs av åtgärden och hur markägaren har kommit fram till att den ”ikryssade” hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

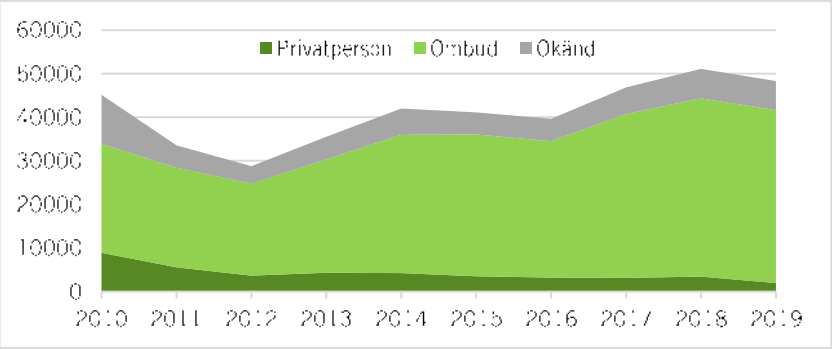
För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en föryngringsavverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra skog framgår exempelvis att drygt 95 procent av den virkesvolym som föreningen hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan samt utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering.

Den generella trenden i Sverige är att antalet avverkningar som anmäls till Skogsstyrelsen i enskilda markägares eget namn går ner och att antalet ombud som ansvarar för avverkning går upp.

[5] I 14 § skogsvårdslagen anges att regeringen får föreskriva om underrättelseskyldighet i fråga om avverkning. I 15 § skogsvårdsförordningen har regeringen uttryckligen undantagit gallring och röjning från sådan avverkning som Skogsstyrelsen ska underrättas om.

Figur 14.1 Ombud vid avverkningsärenden

Antal avverkningsärenden avseende fastigheter som är ägda av fysiska personer



Källa: Skogsstyrelsen 2020.
I Kategorin *ombud* återfinns till allra största del yrkesverksamma virkesköpare och virkesförmedlare som ansvarar för ärendet. Kategorin *privatperson* avses de ärenden där fastighetsägaren själv eller någon annan privatperson ansvarar för avverkningen. *Okänd* innebär att inget ombud angetts, då uppgift om detta inte är obligatoriskt.
Uppgiften avser alla avverkningsärenden både avverkningsanmälningar och -ansökningar.

När ett ombud, som en skogsägarförening, anlitas görs oftast en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas, för att identifiera att objektet inte härrör från en kontroversiell källa vilket är ett krav som uppställs av certifieringarna. Avverkningsanmälan skickas därefter normalt in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att handläggningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel naturvärdesträd beaktas av maskinförarna i samband med att åtgärden utförs.

För att motsvara det krav på kunskap som följer av miljöbalken, och det krav som utredningen nu föreslår ska införas i skogsvårdslagen, ska markägaren på förhand skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Det räcker alltså inte att enbart redogöra för de natur- och kulturmiljövärden där markägaren bedömer att hänsyn måste tas. Markägaren måste i normalfallet på egen hand eller med hjälp av annan ha varit ute i det område som kommer att beröras av den tänkta avverkningen och kartlägga

de natur- och kulturmiljövärden som kan komma att beröras av åtgärden redan innan avverkningsanmälan och hänsynsredovisningen ges in.

Efter genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden ska markägaren därefter på egen hand eller med hjälp av annan bedöma vilken hänsyn som bör tas till de värden som iakttagits för att hänsynen ska överensstämma med föreskrifterna som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Det innebär därmed att den så kallade traktplaneringen normalt behöver utföras före det att avverkningsanmälan ges in.

Den befintliga blanketten om underrättelse om avverkning innehåller ett avsnitt om planerad hänsyn till naturvärden och kulturmiljövärden (avsnitt G). Där ska markägaren redogöra för den hänsyn som planeras att tas till dessa värden. De värden som anges är bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika trädarter och döda träd. Därutöver ska markägaren ange om det finns behov av skyddszoner till bland annat skogliga impediment eller kulturmiljöer samt om hänsyn behöver tas till vatten.

Enligt utredningen bör det i normalfallet vara tillräckligt om markägaren kan ange om och hur de i blanketten angivna natur- och kulturmiljövärdena faktiskt berörs av åtgärden samt vilken hänsyn som planeras till dessa värden. Markägaren ska alltså på förhand ta reda på om de angivna natur- och kulturmiljövärdena finns i det område som berörs av åtgärden och om de kommer att påverkas av åtgärden i sådan utsträckning att hänsyn måste tas till dem.

Utredningen har i frågan om sitt uppdrag om behov av kunskapsunderlag konstaterat att en inventering av naturvärden i Skogsstyrelsens regi på många sätt kan underlätta för markägaren att ta fram det kunskapsunderlag som krävs för att tillgodose lagens krav. Ett sådant förslag redogörs för senare i detta kapitel. I den utsträckning uppgifter finns om naturvärden på den egna fastigheten bör dessa uppgifter kunna användas i stället för att markägaren på egen hand ska inventera eller bekosta att någon annan utför en sådan inventering. Däremot krävs alltid en bedömning av åtgärdernas påverkan på naturvärdena på den aktuella platsen.

Hur ska kunskapskravet redovisas?

Utredningen har övervägt att införa en bestämmelse som anger att markägaren som regel ska ge in den fullständiga kartläggningen av natur- och kulturmiljövärden som utförts tillsammans med blanketten om avverkningsanmälan. För ett sådant förfarande talar att Skogsstyrelsen omedelbart kan se vilket underlag markägaren haft för sina ställningstaganden i fråga om hänsyn och om detta varit tillräckligt.

I detta sammanhang måste återigen lyftas att föryngringsavverkning av skog inte är en tillståndspliktig verksamhet och att utgångspunkten är att den är tillåtlig. Antalet anmälningar om avverkning uppgår till cirka 60 000 per år. För att detta stora antal ska vara möjligt att hantera för Skogsstyrelsen förutsätter det en rationell handläggning. Att i samtliga fall även bifoga kartläggning av natur- och kulturmiljövärden skulle betunga hanteringen hos myndigheten och för skogsägaren. Utredningen bedömer därför att det inte bör föreslås en bestämmelse som anger att bedömningen av natur- och kulturmiljövärden alltid ska medfölja avverkningsanmälan. Däremot krävs att Skogsstyrelse utformar ett system för granskning av inkomna avverkningsanmälningar som lyckas fånga upp de föryngringsavverkningar där natur- eller kulturmiljön påkallar en särskild granskning. Myndigheten ska alltid kunna begära in det underlag som behövs för att kunna bedöma avverkningens förenlighet med skogsvårdslagen och miljöbalken.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter följer redan i dag att en karta/kartskiss ska lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan. Av den ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten. Även om den fullständiga naturvärdesbedömningen inte behöver lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan anser utredningen att krav på karta/kartskiss bör kvarstå. Nuvarande föreskrift behöver dock ändras på så sätt att kartskissen ska avse de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som planeras för dessa värden. Ändring av föreskriften överlämnas åt Skogsstyrelsen. Något författningsförslag lämnas därför inte av utredningen avseende krav på karta/kartskiss och vilken information den ska innehålla.

Skogsstyrelsens granskning av en avverkningsanmälan och myndighetens kontroll av efterlevnaden av skogsvårdslagen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Som redogjorts för har Skogsstyrelsen redan i dag, med stöd av 34 § skogsvårdslagen, rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Med stöd av den här bestämmelsen kan Skogsstyrelsen kräva av markägaren att denne vid förfrågan från Skogsstyrelsen kan redogöra för det underlag som ligger till grund för bedömningen av vilken hänsyn som krävs i det enskilda fallet.

För att kunskapskravet ska motsvara miljöbalkens krav bör det dock kompletteras av en skyldighet för markägaren att även kunna visa hur den hänsyn som framgår av hänsynsredovisningen överensstämmer med skogsstyrelsens föreskrifter. Det medför att bevisbördan för att hänsynsredovisningen bygger på kunskaper om området åvilar markägaren. Om Skogsstyrelsen vid sin tillsyn finner skäl att ifrågasätta hänsynsredovisningen bör därmed myndigheten i första hand vända sig till markägaren för att denna ska redovisa de faktiska förhållandena i området som hänsynsredovisnigen avser. Myndighetens roll blir då snarare att värdera underlaget och göra en rättslig bedömning än att själv vidta ytterligare utredningsåtgärder.

Även uttag av skogsbränsle och så kallad skyddsdikning omfattas av krav på anmälan i dag. Såvitt utredningen har kunnat se framgår inget krav på att dessa åtgärder ska föregås av en hänsynsredovisning på samma sätt som avverkning. Åtgärderna omfattas dock av de generella föreskrifterna om hänsyn. Dessa åtgärder bör därför också omfattas av ett krav på kunskap i förhållande till de krav hänsynsföreskrifterna meddelade med stöd av skogsvårdslagen ställer.

Ett fullständigt underlag ska vara en förutsättning för handläggning av en underrättelse om avverkning

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen. Redan i dag följer således av förordningen att den tid efter vilken avverk-

ning får ske, inte börjar löpa förrän de uppgifter som krävs i underrättelsen har lämnats in till Skogsstyrelsen.

Med anledning av att utredningen nu föreslagit att en underrättelse om avverkning även ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden behöver bestämmelsen i 15 b § justeras.

Vem som ska uppfylla kunskapskravet i skogsvårdslagen?

Skogsvårdslagens krav att lämna in en hänsynsredovisning i samband med en avverkning är i dag uttryckligen riktat till markägaren. Miljöbalkens kunskapskrav är i stället riktat mot verksamhetsutövaren, den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Som redogjorts för ovan är verksamhetsutövaren den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd och frågan avgörs i varje enskilt fall. I fråga om skogsbruksåtgärder är det emellertid vanligt att en markägare anlitar en entreprenör för att utföra en åtgärd och att beslut om vilken hänsyn som faktiskt ska tas fattas på plats när åtgärden utförs.

Utredningen bedömer att det finns skäl som talar för att utforma kunskapskravet i skogsvårdslagen på samma sätt som i miljöbalken. Det skulle innebära att det skulle finnas utrymme för att ålägga en annan aktör än markägaren ansvar för att skaffa sig kunskap i de fall han eller hon bedöms ha en sådan faktisk och rättslig möjlighet att påverka hur en åtgärd utförs. I dagsläget är dock kravet på hänsynsredovisning riktat till markägaren. Utredningen kan därför inte se skäl att i nuläget utvidga det ansvaret till att avse en annan aktör.

Som nämnts är det för enskilda skogsägare vanligt förekommande att avverkningen utförs av en virkesköpare som åtar sig i egenskap av ombud att skicka in underrättelsen om avverkning och utföra hänsynsredovisningen. I praktiken är det sällan som markägaren själv utför denna åtgärd trots att det författningsreglerade kravet om att lämna in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning åligger markägaren. Med det förslag som utredningen nu lämnar kommer ingen ändring att ske i detta avseende. Markägare ska i samma utsträckning som i dag kunna låta en virkesköpare utföra nödvändiga undersökningar av det berörda området och åtgärdens påverkan på dessa. Det juridiska ansvaret för att kravet efterlevs åligger dock markägaren.

Uppgifterna i hänsynsredovisningen bör inte vara bindande eller straffsanktionerade

I dagsläget är de uppgifter om hänsyn som lämnas i samband med en avverkningsanmälan inte bindande. I den utsträckning uppgifterna lämnas inom ramen för en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen är oriktiga uppgifter inte heller straffsanktionerade. Som nämnts tidigare kan dock felaktiga uppgifter som lämnas i en anmälan om samråd enligt miljöbalken omfattas av straffsanktionen i 29 kap. 5 § 1 a miljöbalken.

En underrättelse om avverkning hanteras som huvudregel inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen. Handläggningen och ett eventuellt beslut från Skogsstyrelsen omfattas inte av rättskraft utan det står Skogsstyrelsen fritt att under handläggningens tid och även efter avslutad handläggning meddela förelägganden eller förbud mot åtgärden. Det innebär att för det fall ytterligare information skulle tillkomma under eller efter handläggningen är avslutad hos Skogsstyrelsen bör det finnas utrymme för att beakta denna inom ramen för tillsynen.

Det har även framförts till utredningen att det, trots genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden, vid utförande av själva avverkningen kan framkomma nya uppgifter om markförhållanden eller miljön som måste kunna beaktas. På motsvarande sätt som Skogsstyrelsen kan beakta ny information måste detta även stå markägaren fritt att kunna göra anpassningar av åtgärden. En anmälan är giltig i fem år. Under tiden från anmälan till dess avverkningen genomförs kan det uppkomma förändringar på det aktuella avverkningsområdet vilka kan motivera andra eller ytterligare hänsynsavvägningar vid avverkningstidpunkten än de som redovisades när anmälan lämnades in. Dessa anpassningar till miljön måste självfallet kunna utföras förutsatt att de är förenliga med skogsvårdslagens bestämmelser och de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Mot denna bakgrund saknas det enligt utredningen skäl att föreslå en bestämmelse med innebörden att hänsynsredovisningen ska vara bindande för markägaren. En handlingsfrihet för markägaren att inom de ramar som det nu föreslagna kunskapskravet och befintliga föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden ger är dessutom i linje med den frihet under ansvar som följer av rådande skogspolitik. Bedömer Skogsstyrelsen att den redovisade hänsynen är

avgörande för att avverkningen ska få utföras bör myndigheten meddela ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att en viss hänsyn ska tas. Att inte följa ett föreläggande eller bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas är straffsanktionerat.[6]

En annan fråga är om felaktiga uppgifter eller avsiktligt utelämnade uppgifter i en anmälan om avverkning ska vara straffsanktionerade. För att markägaren och Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om åtgärden är förenlig med gällande föreskrifter om hänsyn är det en självklarhet att de uppgifter som lämnas tillsammans med en avverkningsanmälan måste vara riktiga och fullständiga.

Frågan om en straffsanktion har utretts tidigare.[7] I den senaste utredningen konstaterades att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.[8]

Det förslag om ett uttryckligt krav på kunskap om natur- och kulturmiljövärden i berört område samt vilken hänsyn som ska tas till dessa är mer detaljerat än den beskrivning av planerade åtgärder som skogsvårdslagen kräver i dag. Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av dagens bestämmelser i 34 § skogsvårdslagen begära in kompletteringar. Likaså har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av förvaltningslagens bestämmelser begära att markägaren förtydligar eller kompletterar sin anmälan. Utredningen bedömer att dessa verktyg tillsammans med utredningens förslag om bevisbörderegel bör vara tillräckliga för att förmå markägaren att efterleva kravet på kunskap. Om efterlevnaden blir bristfällig kan det finnas skäl att återigen överväga en straffsanktion.

[6] 38 a § 4 skogsvårdslagen.
[7] Miljömålsberedningen SOU 2013:43 och Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen SOU 2017:81.
[8] SOU 2017:81, s. 207.

14.1.5 Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder

Enligt utredningens bedömning kommer Skogsstyrelsens skyldighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser kvarstå för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken. En reglering av kunskapskravet i skogsvårdslagen kommer därför fortfarande innebära att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalkens kunskapskrav för sådana åtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, och biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutat om. För dessa åtgärder kvarstår Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken oförändrat.

I fråga om föryngringsavverkning följer det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att markägaren även gjort en anmälan om samråd enligt miljöbalken när en underrättelse om avverkning lämnas in till Skogsstyrelsen. En rimlig tolkning av denna bestämmelse är enligt utredningen att åtgärden inledningsvis kan hanteras av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken. Markägaren har enligt bestämmelsen, per automatik, anmält åtgärden för samråd i det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Enligt utredningen möjliggör det för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens bestämmelser, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, eftersom myndigheten för dessa åtgärder utövar tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen tolkar bestämmelsen på så sätt att markägaren då måste visa hur åtgärden överensstämmer med miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Som utredningen kommer att återkomma till nedan föreslår utredningen att bestämmelsen som anger att den markägare som lämnat in en anmälan om avverkning också har gjort en anmälan om samråd, ska upphävas. En sådan ändring medför således att Skogsstyrelsen för dessa åtgärder inte per automatik är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och kan inte heller då ställa krav med stöd av miljöbalken.

14.1.6 Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen

I dag finns inget lagstadgat krav på att skogsägaren ska ha en skogsbruksplan. Enligt tidigare lydelse av 14 a § skogsvårdslagen skulle det för varje brukningsenhet finnas en redovisning som angav hur skogen såg ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som hade registrerats för brukningsenheten, en skogs- och miljöredovisning (SMÖR). Kravet infördes genom en lagändring 1998 som ett led i uppföljningen av 1993 års skogspolitik. Skogsstyrelsen hade då i en utvärdering konstaterat att allt färre skogsägare upprättade skogsbruksplaner och i utvärderingen befarades även en betydande kunskapsbrist hos brukarna om deras skogsfastigheter.[9]

Kravet på en skogs- och miljöredovisning avskaffades genom en lagändring som trädde i kraft år 2009. Som skäl för att ta bort kravet anförde riksdagen att uppgifterna inte var digitaliserade och att redovisningen därmed blev ofullständig och inaktuell då exempelvis kunskaper om tidigare okända nyckelbiotoper och kulturminnen tillkom. Myndigheternas och skogsägarnas uppgifter kunde då ha divergerande uppgifter, vilket gjorde att kommunikationen kunde försvåras och risken för missförstånd och merarbete ökade. Det angavs även att kravet på att upprätta och uppdatera SMÖR var det administrativa krav som kostade skogsbruksföretagen mest pengar och medförde en betydande administrativ börda för skogsbrukarna.[10]

I förarbetena konstateras att avskaffandet av kravet på en skogs- och miljöredovisning skulle kunna leda till att markägarna får sämre kunskap om sin fastighets produktionsmöjligheter samt natur- och kulturvärden. Det konstaterades att information som är av betydelse för skogsägare och andra intressenter, inklusive information om natur- och kulturvärden, finns i ett antal olika register hos Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, med flera myndigheter. Skogsstyrelsen skulle därför ges i uppdrag att se till att fastighetsägaren får tillgång till uppgifter om respektive skogsfastighets natur- och kulturvärden.[11]

I samma förarbeten diskuteras även frågan om införande av krav på skogsbruksplan. Från regeringens sida framfördes att en skogsbruksplan är ett bra redskap för att tillgodose den enskilde skogsägarens och samhällets intresse att skogen brukas effektivt så att den

[9] Prop. 1997/98:158, s. 31 f.
[10] Prop. 2007/08:108 s. 40.
[11] Prop. 2007/08:108 s. 40.

ger ekonomiska intäkter och tar rätt hänsyn till natur- och kulturvärden och andra värden som förknippas med skog och skogsmark. Myndigheter borde enligt regeringen underlätta för skogsägare att upprätta och använda skogsbruksplaner. Däremot ansåg regeringen att ett krav på skogsbruksplan var olämpligt eftersom ett sådant krav inte skulle vara förenligt med skogspolitikens inriktning mot ”frihet under ansvar”. Ett obligatorium skulle också innebära en ökad byråkrati som leder till högre kostnader för såväl markägaren som samhället.[12]

Enligt Skogsstyrelsen täcktes drygt 81 procent av skogsmarken i Sverige av en långsiktig skogsbruksplan år 2015.[13] Cirka 60 procent av marken som ägs av enskilda skogsägare och närmare 100 procent av övrig mark, täcks av en skogsbruksplan.[14]

Utredningen har föreslagit att det införs ett krav på kunskap i skogsvårdslagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär att markägaren inför att en skogsbruksåtgärd ska utföras behöver kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden samt åtgärdens påverkan på dessa. Förslaget innebär alltså inget krav på att alla markägare ska ha en fullständig bild av natur- och kulturmiljövärdena på fastigheten i andra lägen än när en åtgärd ska utföras. Möjligheten att planera brukandet av skogen utan krav på en skogsbruksplan ligger enligt utredningen i linje med den svenska skogspolitiken och frihet under ansvar. Det finns därför inte skäl att också föreslå ett krav på innehav av en skogsbruksplan.

En väl utförd skogsbruksplan är dock ett bra verktyg för markägaren att uppfylla miljöbalkens och skogsvårdslagens krav om hänsyn samt för att bedriva ett aktivt, väl planerat och hållbart skogsbruk. Det bör även övervägas åtgärder för att möjliggöra en förstärkning av kompentensen hos skogsbruksplanläggare så att dessa kan framställa skogsbruksplaner som kan bidra till att uppfylla kunskapskravet i alla dess delar, även när det gäller att identifiera områden med höga naturvärden som kräver hög biologisk kunskap att identifiera.

[12] Prop. 2007/08:108 s. 50.
[13] SCB, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 175.
[14] Dessa uppgifter har Skogsstyrelsen skickat till FRA (FAO Global Forest Resources Assessment). De kommer att publiceras i höst.

14.1.7 En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken

Som utredningen redogjort för framgår det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller om skyddsdikning ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen har konstaterat att bestämmelsen är otydligt utformad men att den bör förstås som en så kallad verkställighetsföreskrift som anger att anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är fullgjord genom att anmälan till Skogsstyrelsen gjorts för de angivna åtgärderna. Huruvida Skogsstyrelsen ska hantera ärendet enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken framgår inte.

Som utredningen redogjort för får dock valet av tillämplig lag betydelse i flera avseenden. Bland annat innebär en handläggning av ärendet enligt miljöbalken att vissa krav i miljöbalken blir tillämpliga, bland annat kunskapskravet och bevisbörderegeln.

Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § gäller för åtgärder som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Enligt huvudregeln åligger det den som enligt miljöbalken kan anses utgöra verksamhetsutövare att bedöma om samrådsplikt föreligger. Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innebär således att markägaren fråntas skyldigheten att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt.

Som utredningen funnit ovan bör bestämmelsen tolkas på så sätt att en anmälan om samråd alltid görs i och med en anmälan om avverkning och att miljöbalkens bestämmelser beträffande kunskapskrav och bevisbörda därmed kan tillämpas av Skogsstyrelsen redan vid bedömningen av enligt vilken lag ärendet ska handläggas. Bestämmelsen har knappast avsett att få denna innebörd. Det kan även innebära att regeln kan aktualisera straffbestämmelsen om oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken på ett olyckligt sätt. Att lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan har inte varit avsett av vara straffbelagt.

Utredningen bedömer att bestämmelsen innebär att det blir otydligt i fråga om bland annat vilken lag som är tillämplig på handläggningen. Skogsvårdslagen och miljöbalken har delvis olika syften och

därmed olika bestämmelser. Val av tillämplig lag får därför betydelse för vilka krav som kan ställas i det enskilda fallet. Det innebär även att det blir oklart om oriktiga uppgifter i en anmälan är straffbelagt eller inte.

Genom att upphäva bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd bedömer utredningen att detta kommer bli mer tydligt. Markägaren och Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, kommer att behöva ta uttrycklig ställning till om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. På så sätt tydliggörs vilken lagstiftning som ska tillämpas i det enskilda fallet.

I de fall markägaren bedömer att åtgärden inte väsentligt kan ändra naturmiljön och den därmed inte omfattas av samrådsplikt omfattas åtgärden av skogsvårdslagens bestämmelser och Skogsstyrelsen får utöva tillsyn i den utsträckning som krävs. För det fall att Skogsstyrelsen inför eller under handläggningen av ett ärende enligt skogsvårdslagen bedömer att skogsbruksåtgärden rätteligen ska hanteras inom ramen för ett samråd enligt miljöbalken måste Skogsstyrelsen tydliggöra detta för markägaren. Det kan handla om att ny information om naturvärden tillkommer antingen genom Skogsstyrelsens egna tillsynsåtgärder eller att någon utomstående har gjort observationer som meddelats Skogsstyrelsen.

Om Skogsstyrelsen bedömer att åtgärden omfattas av samrådsplikt ska Skogsstyrelsen agera med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken har Skogsstyrelsen då möjlighet att förelägga markägaren att anmäla åtgärden för samråd och att annars förbjuda åtgärden.

Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innehåller ett andra stycke som reglerar användandet av jordbruksmark. Den nu föreslagna ändringen av första stycket i bestämmelsen bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

Anmälan om samråd bör handläggas gemensamt med underrättelsen om avverkning

Samrådsplikt föreligger för en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Inom ramen för samrådet ska således åtgärdens påverkan på naturmiljön bedömas. Vid en föryngringsavverkning ska även andra hänsyn tas enligt skogsvårdslagen. Det handlar om hänsyn till kulturmiljön och rennäringen samt åtgärder för att trygga

återväxten. Dessa frågor hanteras inte inom ramen för samrådet enligt miljöbalken.[15] En underrättelse om avverkning behöver därför lämnas in till Skogsstyrelsen och en prövning av nyss nämnda frågor ska ske enligt skogsvårdslagen. Lämpligen bör denna underrättelse ges in tillsammans med anmälan om samråd och handläggas gemensamt.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter behöver en underrättelse om avverkning inte göras i de fall en anmälan för samråd beträffande avverkningen gjorts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[16] Enligt utredningen bör denna föreskrift upphävas.

14.1.8 Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över

Genom att upphäva bestämmelsen om att markägaren per automatik har gjort en anmälan om samråd genom sin avverkningsanmälan inträder skyldigheten för markägaren att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. Som nämnts är underlåtenhet att samråda i de situationer där åtgärden kräver samråd straffsanktionerat. Det gäller såväl samrådsplikten som följer av den allmänna bestämmelsen om väsentlig ändring av naturmiljön som den där det är särskilt föreskrivet. Genom den föreslagna ändringen riskerar markägaren att, vid en felaktig bedömning om åtgärdens påverkan på miljön och därmed underlåtenhet att anmäla åtgärden för samråd, begå ett brott.

Bedömningen av om en åtgärd omfattas av samrådsplikt eller inte åligger markägaren. I denna bedömning, särskilt vid tveksamma fall, kan markägaren ta kontakt med Skogsstyrelsen för att få vägledning i fråga om åtgärdens påverkan på naturmiljön och om samrådsplikt föreligger. Markägaren kan också söka ledning i den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ta fram. Enligt utredningen är det rimligt att en markägare som gjort det som rimligen kan krävas av honom eller henne för att försäkra sig om att åtgärden inte kräver samråd, inte heller bör straffas för det fall att bedömningen visar sig felaktig. Straffbestämmelsen om utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljö-

[15] Prop. 1997/98:45 s. 151.
[16] 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

balken finns i 29 kap. 4 § första stycket 1 g) miljöbalken. Brottet är otillåten miljöverksamhet.

Straffsanktionen är inbakad i en bestämmelse som sanktionerar den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan i enlighet med en lång katalog av olika bestämmelser, däribland 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är svårt att i det sammanhanget göra ett undantag för just skogsbruket. Hur straffbestämmelsen kan anpassas bättre till skogsbrukets förutsättningar bör dock utredas vidare. Inom ramen för en sådan översyn bör man även utreda lämpligheten med att straffsanktionera underlåtenhet att anmäla åtgärder som omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

En översyn kan även behövas av den straffrättsliga regleringen kring EU:s timmerförordning. Timmerförordningen syftar till att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på EU:s inre marknad. I den svenska lagen om handel med timmer och trävaror, som kompletterar EU:s timmerförordning, har det förts in en bestämmelse som innebär att en utebliven avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen kan medföra straffrättsligt ansvar. Bestämmelsen anger att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1 jämförd med artikel 2 i timmerförordningen att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Som förutsättning gäller att avverkningen har gjorts i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om anmälan eller underrättelse till en myndighet eller med en föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse.[17] I förarbetena till bestämmelsen synes lagstiftaren endast ha avsett en avverkning som gjorts utan att ha föregåtts av en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen. Det nämns inget om hur straffbestämmelsen förhåller sig till en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.[18] Det kan förklaras av att markägaren genom en underrättelse om avverkning också per automatik anmält avverkningen för samråd enligt miljöbalken.

Genom den nu föreslagna ändringen upphör den nämnda automatiken mellan underrättelse om avverkning och anmälan om samråd. Av ordalydelsen i straffbestämmelsen kan anses följa att även en

[17] 9 § första stycket 2 lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.
[18] Prop. 2013/14:183 s. 35.

utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär ett brott mot timmerförordningen. Detta bör ses över i särskild ordning.

14.1.9 Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram

Bestämmelsen om samrådsplikt är allmänt hållen och utformad för att omfatta alla typer av åtgärder som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöbalken. Som utredningen redogjort för tar bestämmelsen sikte på åtgärder där det finns en risk för en väsentlig ändring på naturmiljön. För att kunna avgöra risken för påverkan behöver man bedöma både vad det är för åtgärd som ska utföras och vilken miljö som kan påverkas av åtgärden. Enligt utredningen är det rimligt att anta att omfattningen av en åtgärds påverkan på naturmiljön blir större i de fall då området som berörs har höga naturvärden.

Utredningen har redogjort för Skogsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om så kallad obligatorisk samrådsplikt. I viss utsträckning finns det således möjlighet för myndigheten att tydliggöra vilka åtgärder där samråd alltid ska föregå en skogsbruksåtgärd. Till föreskrifter kan allmänna råd även meddelas för att informera verksamhetsutövare om myndighetens uppfattning.

Även utan sådana föreskrifter är det viktigt att så långt som möjligt tydliggöra vilka åtgärder som i normalfallet bör föregås av samråd och i vilka naturmiljöer där en åtgärd bör leda till samråd. Det är viktigt att det finns en tydlighet och förutsägbarhet i vilka åtgärder som omfattas av samråd eller inte, både för markägare och för handläggare på Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen bör därför, i samråd med Naturvårdsverket, ta fram allmänna råd och vägledning för att tydliggöra vilka åtgärder som bör omfattas av samråd. Även om allmänna råd och vägledning tas fram måste det alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om bestämmelsen om samråd är tillämplig och om samråd krävs.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § innehåller i sig ingen materiell bestämmelse om vad en markägare eller myndighet är skyldig att iaktta i samband med att en åtgärd vidtas. Som utredningen uppfattar bestämmelsen innebär den endast en skyldighet för markägaren att samråda med tillsynsmyndigheten under vissa förutsättningar. Bestämmelsen

innehåller också en reglering om de verktyg som tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Vilka materiella krav som kan ställas i ett enskilt fall regleras av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av balken, till exempel artskyddsförordningen. Praxis för när sådana krav kan ställas i fråga om åtgärder i skog är mycket sparsam. Såvitt utredningen har kunnat se avser dagens praxis enbart frågan om förelägganden eller förbud med avseende på skydd för arter som omfattas av artskyddsförordningens skyddsbestämmelser. Det bör dock inte finnas något hinder mot att använda bestämmelsen i fråga om skydd av vissa naturområden eller vattenförekomster.

En vägledning bör hantera även den situation som enligt bestämmelsens ordalydelse utgör det primära skyddsområdet – *naturmiljö*. Begreppet är vagt och omfattar vid en första anblick all skogsmark. Detsamma kan sägas gälla för begreppet *avsevärt förändra* som knappast kan utläsas på annat sätt än att samtliga slutavverkningar omfattas. Regeln är emellertid knappast tänkt att vara generellt tillämplig för de normala åtgärderna vid pågående markanvändning som dessutom omfattas av speciallagstiftning. Däremot kan tänkas att till exempel så kallad kontinuitetsskog eller skogar med mycket höga naturvärden bör omfattas av naturmiljöbegreppet. För åtgärder, där skogsvårdslagens begränsningar inte medger hänsyn som är tillräckliga för att bevara naturvärdena, bör bestämmelsen tillämpas. Vid upprättande av en gemensam vägledning bör bestämmelsens närmare innebörd i dessa avseenden tydliggöras och en gemensam praxis mellan myndigheterna eftersträvas.

Som utredningen föreslagit i kapitel 10 kan en djupare översyn av 12 kap. 6 § miljöbalken vara påkallad. Då bör även frågan om hur de allmänna hänsynsreglerna förhåller sig till begreppet pågående markanvändning närmare utredas.

14.1.10 Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag

Utredningen föreslår sammantaget en ny ordning för tillsyn och prövning enligt skogsvårdslagen. Utredningen lämnar däremot inte något förslag som förändrar tillsyn eller prövning enligt miljöbalkens regler. Den nya ordning som föreslås innebär att markägaren åläggs ett

ansvar att ha kunskaper om faktiska förekomster av natur- och kulturmiljövärden inom det område där en åtgärd avses att vidtas. I sak är det samma krav som tidigare ställts på markägare, även om det inte varit direkt angivet i skogsvårdslagen. Det kunskapskrav som föreslås innebär att den hänsynsredovisning som ges in i samband med en avverkningsanmälan kommer hålla en högre kvalitet och kunna utgöra underlag för tillsyn över åtgärden. I konsekvens med att ett med miljöbalkens motsvarande kunskapskrav nu förs in i speciallagstiftning kommer även en bevisbörderegel införas. Den innebär att markägaren ska kunna visa att åtgärder överensstämmer med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Handläggningsfristen för Skogsstyrelsen ska inte heller börja löpa förrän en hänsynsredovisning som uppfyller lagens krav har inkommit till Skogsstyrelsen.

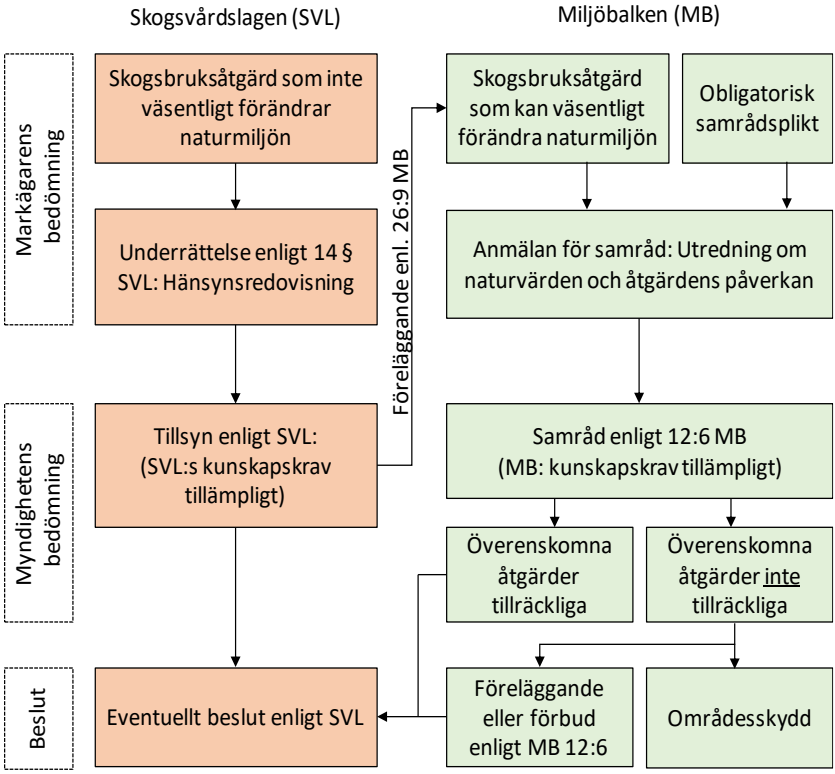
I praktiken kommer de flesta avverkningsanmälningar ske på samma sätt som förut, med den skillnad att den mer detaljerade planeringen av avverkningen måste ske innan åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen.

Genom att slopa kopplingen mellan samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken och en anmälan om avverkning kommer ärenden antingen handläggas enligt balken eller enligt skogsvårdslagen. Den anmärkningsvärda otydlighet som bestämmelsen inneburit och de vittgående möjligheterna för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens krav på skogsbruksåtgärden minskar därmed. Resultatet blir att miljöbalken kommer att tillämpas när det är befogat, för skogsbruksåtgärder som väsentligen kan komma att förändra naturmiljön, men att skogsvårdslagen annars ska tillämpas. De bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljön som skogsvårdslagen innehåller blir då en utpräglad speciallagstiftning i förhållande till miljöbalken.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna ordningen bättre överensstämmer med de ursprungliga intentionerna, både avseende miljöbalkens tillämpning och skogsvårdslagens. De praktiska konsekvenserna kommer i de allra flesta fall knappast bli så stora av förslaget. Risken för att Skogsstyrelsen och skogsbrukare ska ha helt olika uppfattning om vilken lagstiftning som är tillämplig bedöms dock minska. En ökad tydlighet vid tillsynen bedöms vara en viktig rättssäkerhetsreform som stärker äganderätten.

Figur 14.2 Schematisk översikt av Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsärenden

Utredningens förslag om att dela upp prövningen av skogsbruksåtgärder mellan skogsvårdslagen respektive miljöbalken



Utredningens förslag innebär att den största mängden ärenden kommer att hanteras enligt skogsvårdslagen utan möjlighet för Skogsstyrelsen att övergå till miljöbalkshandläggning. Först när en åtgärd är anmäld för samråd kommer miljöbalken att aktualiseras och då tillämpas också miljöbalkens regler fullt ut. Om Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt skogsvårdslagen anser att en åtgärd borde ha anmälts för samråd ska markägaren tydligt informeras om detta och handläggningen övergå till miljöbalken, antingen genom att markägaren frivilligt anmäler åtgärden för samråd eller genom att myndigheten förelägger om det, då med stöd av 26 kap. miljöbalken. När miljöbalkshandläggningen är slutförd bör ärendet prövas enligt skogsvårdslagens bestämmelser, eftersom det även kan finnas andra hänsyn än de som föranlett samrådet som ska beaktas och då prövas med de begränsningar som följer av skogsvårdslagen (intrångsbegränsning).

14.2 Behov av kunskapsunderlag och inventeringar

Bedömning: Kunskap om olika förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Ett sådant underlag är en del av det kunskapskrav som åvilar samtliga markägare redan i dag. Även myndigheter behöver tillgång till ett sådant kunskapsunderlag som underlag för beslut i sin myndighetsutövning.

Markägare behöver sådan kunskap som underlag inför olika beslut i förvaltningen för att det ska vara möjligt att uppnå kostnadseffektiv naturvård genom konnektivitet i landskapet. Utredningen bedömer därför att en inventering bör utföras i skogsområden som kan ha de strukturer och funktioner som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

Utredningen konstaterar att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa. Vad gäller kunskap om natur- och kulturmiljövärden och hänsyn till dessa har utredningen i föregående avsnitt föreslagit ett uttryckligt kunskapskrav.

14.2.1 Varför behövs kunskap om höga naturvärden?

Inom ramen för myndigheternas arbete med områdesskydd, rådgivning och tillsyn samt för markägarens arbete med ett hållbart skogsbruk behövs kunskap om naturvärden. Enligt utredningen är kunskap om *höga naturvärden* i skogen av särskild relevans.

I vissa situationer räcker det med kunskap om enskilda objekt, såsom djur eller växter, som i sig utgör ett högt eller värdefullt naturvärde. I andra situationer är det i stället viktigt att kunna avgränsa ett område som har ett högt naturvärde där områdets kvaliteter som helhet har betydelse för biologisk mångfald. Kunskap om höga naturvärden i sig respektive kunskap om områden med höga naturvärden, kan därför vara betydelsefullt beroende av i vilket sammanhang kunskapen ska användas.

Vissa typer av höga naturvärden i skogen är relativt enkla att identifiera. Det gäller sådana naturvärden som består av strukturer som är lätta att iaktta. Skogsområden med höga naturvärden knutna till en stor mängd flerhundraåriga träd eller en stor mängd grov död ved kan relativt enkelt identifieras som områden med höga naturvärden. Andra skogstyper med höga naturvärden är ofta svårare att identifiera för en lekman eller generalist. Vissa skogar har höga naturvärden knutna till lång skoglig kontinuitet och speciella markförhållanden. Att identifiera dessa kan kräva goda kunskaper om naturvårdsarter.

När ett företag på uppdrag av en markägare upprättar en skogsbruksplan för en hel fastighet ingår en bedömning av naturvärden som en integrerad del av arbetet. Inventering av enskilda områden med höga naturvärden ingår däremot oftast inte. Sådan inventering kräver specialkompetens om naturvårdsarter och erfarenhet av att identifiera skogstyper som förutsätter en specifik ekologisk kunskap som skogsbruksplanläggarna oftast inte har. Däremot kan naturvärden som är kopplade till strukturer som till exempel gamla och grova träd, död ved, med mera, normalt identifieras.

Höga naturvärden bevaras i större utsträckning om de identifieras

Syftet med nyckelbiotopsinventeringen var att samla in och förmedla sådan kunskap som det enskilda skogsbruket inte kunde förväntas införskaffa på egen hand. Nyckelbiotopsinventeringen har bidragit

med kunskap som kan användas av skogsägare för att bevara skogar med höga naturvärden inom sina frivilliga avsättningar.

År 2007 bedömdes 20 procent av det enskilda skogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarade kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärde.[19] År 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.[20] I begreppet områden med utvecklade värden ingår i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Utredningen bedömer att kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten ökar sannolikheten för att området avsätts frivilligt. I dagsläget är bedömningen att ungefär hälften av alla områden som håller nyckelbiotopsklass är identifierade. Det innebär att det finns områden med höga naturvärden som ännu inte identifierats. Skulle dessa områden identifieras skulle sannolikheten för att de bevaras öka.

Om ett områdes höga naturvärden kommer till en skogsägares kännedom först när avverkningsanmälan eller tillståndsansökan redan är inlämnad har denne normalt redan planerat avverkningen och kalkylerat med avverkningens intäkter. Dagens koppling mellan Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering och certifieringssystemens krav på att sådana områden inte ska avverkas, har ibland inneburit att skogsägaren inte har kunnat sälja virket från dessa områden.

Myndigheterna har haft små möjligheter att på kort sikt formellt skydda och ersätta markägaren för området. Om områdets höga naturvärden är kända på förhand ökar sannolikheten att sådana situationer undviks. Risken att ett område med höga naturvärden avverkas eller på annat sätt påverkas negativt minskar.

Studier pekar på att registrerade nyckelbiotoper endast avverkas i mycket liten utsträckning. Sannolikheten att ett område avverkas, som håller nyckelbiotopsklass men som inte är registrerat av myndigheterna, är mer än tio gånger större, se kapitel 11.4.6.

[19] Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3/2008, s. 16.
[20] Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s. 16.

Möjligheten att uppnå representativitet och god konnektivitet i skogslandskapet ökar med kännedom om höga naturvärden

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper. Vissa strukturer och funktioner finns huvudsakligen i områden med höga naturvärden.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. Behovet av att öka konnektiviteten, bland annat genom att skapa bättre förbundna system av skogsområden med höga naturvärden, är stort nedanför den alpina regionen, se kapitel 8. Kunskapen om var skogsområden med höga naturvärden är belägna i landskapet är således en förutsättning för att kunna arbeta med naturvård i landskapet för ökad representativitet och konnektivitet.

I detta sammanhang bör även nämnas att EU:s strategi för biologisk mångfald[21] anger bland annat att minst en tredjedel av EU:s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar[22]. Enligt strategin kommer det vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

Möjligheten till strategiskt områdesskydd av skogsområden förutsätter kännedom om höga naturvärden

Den nationella strategin för formellt skydd av skog bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem.

[21] EU Biodiversity Strategy for 2030. *Bringing nature back into our lives*, s. 5.
[22] Primary and old-growth forests. Vad som avses med primary forest behandlas närmare i kapitel 8.

Strategin preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor. Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt bland annat utifrån värdering av områdena utifrån deras naturvärde på beståndsnivå, deras ekologiska funktionalitet och om området utgörs av en prioriterad skogstyp.

För att prioritera skyddet på bästa sätt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det enligt utrednings uppfattning angeläget med en god kunskap om skogar med höga naturvärden av olika skogstyper och deras geografiska belägenhet.

Identifiering av höga naturvärden upprätthåller kompetens

Som utredningen har konstaterat har nyckelbiotopsinventeringen även bidragit till ett stort antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa i att bedöma naturvärden i skogen. För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med inventering av höga naturvärden. Inom myndigheten har cirka 450 personer registrerat nyckelbiotoper sedan inventeringen påbörjades.

Myndighetens samlade kunskap och kompetens riskerar att förloras utan en aktiv inventeringsverksamhet. Avsaknaden av detta påverkar även annan verksamhet inom Skogsstyrelsen som kräver hög naturvårdskompetens. Om nyckelbiotopsinventeringen upphör och inte ersätts av någon annan inventering av områden med höga naturvärden med liknande metodik riskerar denna kompetens att på sikt minska och delvis förloras.

För markägare är kännedom om arter och strukturer i skogen som utgör eller indikerar höga naturvärden en förutsättning för förståelsen för skogsbrukets påverkan på biologisk mångfald. För alla näringsverksamheter krävs olika kompetenser och för skogsbruk är kunskaper om höga naturvärden en av dessa, vid sidan av exempelvis kunskaper om ståndortsanpassning, tillväxthöjande åtgärder och skadebekämpning. Endast genom praktisk och teoretisk kunskapsinhämtning är det möjligt för markägare att upprätthålla de kunskaper som behövs. För att kunna koppla de teoretiska kunskaperna till den egna marken behövs kännedom om vilka områden inom beståndet som har höga naturvärden. Först då kan skogen planeras utifrån skogspolitikens båda mål.

Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper kräver kunskap om var höga naturvärden finns

Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper är en viktig del av svenskt naturvårdsarbete, bland annat för att vid behov kunna sätta in åtgärder i tid och prioritera bland olika naturvårdsåtgärder. Av särskild betydelse är de årliga uppföljningarna av de svenska miljökvalitetsmålen, och i skogligt perspektiv då särskilt *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv.* Kunskap om höga naturvärden behövs även för uppföljningar som görs av tillståndet för Sveriges Natura 2000-naturtyper inom den så kallade artikel 17-rapporteringen.

Kunskapen om den areella förekomsten av olika naturtyper med höga naturvärden görs i dag av riksskogstaxeringen utifrån fasta provytor. För detta krävs för de flesta skogstyper inte lägesbundna inventeringar. För ovanliga naturtyper kan dock särskilda lägesbundna inventeringar behöva göras för att få tillförlitliga resultat. Inte heller krävs inventeringar av områden med höga naturvärden för att se vilka naturvårdskvaliteter skogsmark utanför områden avsatta för naturvård har i form av exempelvis gamla träd och död ved.

Det är emellertid inte bara den totala areella förekomsten av områden med höga naturvärden och utseendet på den mellanliggande skogsmarken utanför områden avsatta för naturvård som är avgörande för den biologiska mångfalden. Hur områden med höga naturvärden förhåller sig geografiskt till varandra har också stor betydelse. För att kunna bedöma hur funktionella avsättningar av områden för naturvård är krävs kunskap om de avsatta områdenas naturvårdskvaliteter, vilken skogstyp de består av och kunskap om hur de är belägna i landskapet. Endast på så sätt kan man få reda på konnektiviteten av olika skogstyper i landskapet.

Inventeringar av områden med höga naturvärden ger även kunskap som kan användas för att bedöma tillståndet för olika arter i landet, till exempel vilka arter som ska bedömas som hotade. Kunskap om arternas tillstånd kräver inte inventering av områden med höga naturvärden utan går att samla in på annat sätt. Kunskapen om arternas eventuella koppling till områden med höga naturvärden och behov av konnektivitet i landskapet kräver dock att lägesbaserad kunskap om områden med höga naturvärden samlas in på något sätt. Endast på så sätt kan en arts långsiktiga bevarandestatus bedömas.

14.2.2 Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd?

Riksrevisionen framförde i sin granskning *Skyddet av värdefull natur* att en avgörande faktor för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt med formellt skydd är att det finns tillräcklig och uppdaterad kunskap om områden med höga skyddsvärden, samt om återstående skyddsbehov för att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Ett sådant kunskapsunderlag behövs enligt Riksrevisionen för att säkerställa en effektiv prioritering och ett mer strategiskt arbete så att den mängd ärenden som initieras akut i samband med inlämnade avverkningsanmälningar kan minimeras.

På motsvarande sätt som områden kan prioriteras upp för att de är strategiskt viktiga måste länsstyrelserna och Skogsstyrelsen också kunna prioritera ned andra områden som berörs av avverkningsanmälningar. Riksrevisionen menade att ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens höga naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägarinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.[23]

Det kunskapsunderlag som behövs för arbetet med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. En viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden är enligt utredningen att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

För en effektiv prioritering av områden som ska skyddas inom ramen för de politiska ambitionerna för områdesskydd och för effektivt nyttjande av statens medel behövs en ökad kunskap om områden med höga naturvärden. Arbetet med kunskapsinhämtning bör vara lång-

[23] Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 34 f.

siktigt proaktivt snarare än reaktivt utifrån anslag för inrättande av områdesskydd enskilda år.

För att genomföra nuvarande politiska mål om bevarande av skog krävs både formellt skydd och frivilliga avsättningar. Likaså förutsätter den svenska skogspolitiken att såväl staten som skogsbruket tar ett gemensamt ansvar för att naturvärden i skogen bevaras. Som redogjorts för har detta system delvis byggt på att staten genom Skogsstyrelsen inventerar naturvärden genom att identifiera nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark. Detta inventeringsresultat har sedan använts av staten som underlag för att inrätta områdesskydd. Det har också använts av Skogsstyrelsen i myndighetens rådgivning till markägare för att dessa ska ha god kunskap för att ha möjlighet att vidta effektiv miljöhänsyn i samband med skogsbruksåtgärder och att frivilligt avsätta skog som har höga naturvärden. Även markägare har därmed kunnat använda dessa uppgifter för att på frivillig väg avsätta skogar med höga naturvärden, i form av de utpekade nyckelbiotoperna, för naturvård.

Utredningen har i kapitel 9 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Programmet bör bland annat utgå från ett arbetssätt som bygger på att markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. I programmet bör därför de områden, naturtyper och naturvärden där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd särskilt anges genom att dessa utpekas.

För att det nationella handlingsprogrammet ska kunna genomföras är det givetvis en avgörande faktor att kunskap inhämtas om var de naturvärden som programmet pekar ut återfinns. De särskilt angelägna allmänna intressena som regeringen genom handlingsprogrammet anger att staten vill bevara är också något som staten då måste ta ansvar för att inventera. I handlingsprogrammet bör därför myndigheterna ges ett särskilt uppdrag att inventera skog för att identifiera förekomster av de utpekade särskilt angelägna allmänna intressena.

Huruvida staten bör inventera skog som utgör ett allmänt intresse, men inte ett särskilt angeläget sådant, och alltså enligt utredningens förslag endast ska skyddas på frivillig väg är en annan fråga. Utredningen återkommer till detta nedan.

14.2.3 Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk?

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion bland annat bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.[24]

Enligt Skogsstyrelsen utgör rådgivning ett ”mjukt styrmedel” som bygger på förtroende och ömsesidig tillit mellan rådgivare och mottagare. Att markägare och myndighet har tillgång till samma faktaunderlag bidrar till detta. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning behöver däremot inte kunskapsunderlaget för rådgivning vara kvalitetssäkrat på samma sätt som inom tillsyn och områdesskydd. Tanken är att markägare och myndighet ska föra en dialog om rimliga åtgärder och inte att underlaget ska hålla för exempelvis en domstolsprövning eller utbetalning av ersättning.[25]

Rådgivningen kan ges via olika kanaler. Den kan exempelvis byggas in i de tjänster där informationen presenteras. Då integreras lägesbunden information med stöd för hur informationen ska tolkas och kan användas i samma system. Det innebär att ju mer information dessa tjänster innehåller desto mer detaljerad rådgivning kan Skogsstyrelsen ge. Sådana tjänster kan även markägaren ta del av, utan att samtidigt nyttja Skogsstyrelsens rådgivning.

Enligt utredningen bör det vara okontroversiellt att anse att god kunskap om var i skogen det finns höga naturvärden ökar markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk och även Skogsstyrelsens möjligheter att ge bra rådgivning. Tillförlitlig lägesbunden kunskap om naturvärden insamlad vid en fältinventering, likväl som olika underlag från fjärranalys, bör därför vara en förutsättning för en ömsesidig tillitsfull dialog mellan rådgivare och mottagare, genom att ingen av parterna har ett informationsöverläge. Det gäller oavsett om inventeringsunderlaget inhämtats genom en inventering av myndighet eller genom en inventering utförd av markägaren själv så länge informationen delas mellan parterna. Det viktigaste för en fungerande rådgivning är emellertid att råd och information som överlämnas från myndigheten ska utgöra just detta och inte uppfattas som bindande för markägare. I detta sammanhang är det därför helt avgörande

[24] Se 2 § andra punkten förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.
[25] Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Underlagsrapport – Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066, s. 20.

att information och råd inte sammanblandas med åtaganden som skogsbrukare eller virkesköpare gjort inom ramen för marknadsutvecklade certifieringssystem inom vilka myndigheten inte har någon roll.

Den svenska modellen för bevarande av skog med höga naturvärden bygger bland annat på att markägaren undantar skog från skogsbruk genom frivilliga avsättningar. I etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden anges därför både målsättningar om formellt skydd och frivilliga avsättningar. Målsättningarna vad gäller frivilliga avsättningar är kvantitativa och ska avse områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden. Däremot anges i samma etappmål att skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning.

Som utredningen beskrivit har Skogsstyrelsen en definition av frivilliga avsättningar. Då regeringen inte antagit en egen definition av begreppet utgår utredningen från att det är Skogsstyrelsens definition som avses även i fråga om målsättningen i etappmålet. Som Skogsstyrelsen definierat begreppet utgör det fullt ut en frivillig åtgärd. Avsättningen ska dock förhindra åtgärder som kan skada den produktiva skogsmarkens naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde och vara dokumenterad. Det finns alltså inget uttryckligt krav, i den definition som tillämpas av staten, att den frivilliga avsättningen ska innehålla naturvärden av viss kvalitet.

Som också nämnts var det ursprungliga syftet med inventeringen av nyckelbiotoper att denna skulle utgöra ett kunskapsunderlag för såväl staten som det enskilda skogsbruket. Underlaget skulle i detta sammanhang användas för att hjälpa enskilda skogsägare att avsätta sådan skogsmark som hade höga naturvärden. Beslutet om att en avsättning överhuvudtaget ska ske och vilken skogsmark den i så fall ska avse har emellertid alltid varit upp till den enskilda markägaren. Staten har aldrig uttalat några krav på avsättningar i förhållande till den enskilda markägaren. Certifieringssystemen kräver dock av en certifierad skogsägare att denne ska avsätta viss andel av sin mark och att denna avsättning ska ha viss kvalitet.

För att etappmål om frivilliga avsättningar ska medverka till biologisk mångfald är det givetvis bra om markägaren har kunskap om höga naturvärden på den egna skogsmarken. Det är även om effekten för biologisk mångfald är hög som markägaren genom sina miljöåtaganden inom ramen för de skogspolitiska målen, i kombination

med eventuella åtaganden enligt certifieringen, kan uppnå störst kostnadseffektivitet.

14.2.4 Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn?

Tillsyn innebär att den utpekade tillsynsmyndigheten ska se till att den lagstiftning som myndigheten har ålagts att utöva tillsyn över efterlevs. Tillsyn aktualiseras bland annat vid en prövning av en ansökan, anmälan eller underrättelse. Tillsyn innebär också att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan ska kontrollera efterlevnaden av aktuell lagstiftning. Då resurser inte finns för att kontrollera all verksamhet hos alla verksamhetsutövare krävs därför att tillsynsplaner och riskanalyser tas fram för prioritering av myndighetens tillsyn, så att den träffar de områden där den får bäst effekt.

I fråga om skogsbruksåtgärder aktualiseras som nämnts både tillsyn över skogsvårdslagen och miljöbalken. Vilken kunskap som behövs i fråga om tillsyn avgörs av vad tillsynsärendet avser och hur det har aktualiserats hos myndigheten. Kunskap om naturvärden såsom bland annat förekomst av skyddade arter, Natura 2000-områden och vattendrag samt vilken effekt åtgärden får på dessa är central i fråga om tillsyn enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Kunskapsunderlag om förekomst av dessa förhållanden är rimligen något som kan krävas inom ramen för tillsynen.

Hantering av avverkningsanmälan hos Skogsstyrelsen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Det är markägaren som anmäler att avverkning ska ske och som har att redovisa vilken hänsyn som avses att tas. Markägaren behöver för detta tillräcklig kunskap om förhållanden på den egna fastigheten för att kunna avgöra vilken hänsyn som är lämplig att vidta för att hänsynsföreskrifterna ska uppfyllas. Som utgångspunkt är det således markägarens ansvar att inhämta tillräckligt kunskapsunderlag om förhållandena på den egna fastigheten. Markägarens ansvar är dock begränsat till vad som kan anses rimligt i det enskilda tillsynsärendet. Krävs ytterligare utredning, utöver vad som kan anses rimligt, finns inget hinder mot att tillsynsmyndigheten genom fältbesök eller på annat sätt inhämtar ytterligare kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningsanmälan och som behövs för att bedöma åtgärden i förhållande till skogsvårdslagens och miljöbalkens krav.

Inventering av höga naturvärden bör kunna användas i tillsynen i den utsträckning uppgifterna är relevanta i tillsynsärendet. Till exempel bör uppgifter om förekomst av höga naturvärden eller avsaknaden av sådana kunna användas av markägaren själv som underlag för en hänsynsredovisning och av tillsynsmyndigheten vid utförandet av tillsynsuppdraget.

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Förslag: Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad inventering av de objektiva förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Inventering och dokumentering av sådana uppgifter utgör en naturmiljöbeskrivning.

Omfattningen av inventeringen bestäms i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

En sammanvägd bedömning av betydelsen av de naturvärden som framgår av naturmiljöbeskrivningen ska inte göras av myndigheten i samband med inventeringen.

Skogsstyrelsen bör endast utföra en naturmiljöbeskrivning i områden som kan ha höga naturvärden i skogen och som ligger på små- och mellanskogsbrukets mark. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs och erbjuda markägaren att delta.

Områden som kan ha höga naturvärden ska identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Det kan exempelvis avse områden med en struktur som indikerar gamla träd eller orördhet. Inom området ska slumpmässiga provytor läggas ut. Inventering efter förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald sker i det avgränsande området.

Varken myndighet eller markägare blir bunden av inventeringsresultatet i förhållande till någon förpliktelse eller norm. En sammanvägd bedömning av ett inventerat områdes naturvärden ska endast ske av myndigheter när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Inventeringen syftar till att utgöra

– kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,

– kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
– kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
– ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag att inventera regleras i myndighetens instruktion har myndigheten en rättslig grund för att föra register över de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning innehåller. Myndigheter och markägare bör ha tillgång till dessa uppgifter.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsättningsvis inventera höga naturvärden, i den utsträckning som krävs för att inrätta myndighetsinitierade områdesskydd som avser skogar som särskilt angetts i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Inventeringarna begränsas av beslut om skydd av sådana områden. Sådant inventeringsunderlag ska hanteras som arbetsmaterial till dess beslut om områdesskydd meddelats. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna sina arbetssätt vid inventering av områdesskydd.

Som utredningen redogjort för ovan förutsätter genomförandet av de politiska målen om bevarande av skog, kunskap om höga naturvärden. Den skogspolitik som genomfördes 1993 innebar en omfattande avreglering och en ökad frihet för skogsägaren. Det betonades att skogsägarna härigenom gavs ett ökat ansvar genom bland annat ökade krav på skogsägarnas kunskaper och förmåga att leva upp till politikens mål genom åtgärder som i många fall måste grunda sig på nya kunskaper. Sådana kunskaper skulle enligt förarbetena hämtas ur information av olika slag som samlas in genom inventeringar, såsom riksskogstaxeringen och den dåvarande Skogsvårdsorganisationens olika inventeringar. De kunde också grundas på den information och rådgivning som lämnas av myndigheter eller intresseorganisa-

tioner samt på forskning som sker på initiativ dels av staten, dels av skogsbruket självt.[26]

Den svenska skogspolitiken bygger i hög grad på att skogsägarna är kunniga om vad som gäller för skogsskötseln och hur den går till. Kunskapskraven är höga inte minst vad gäller natur- och kulturmiljövård.[27] Det är således viktigt att både markägare och myndighet har tillgång till information om naturvärden i skogen.

Den svenska skogspolitiken har inneburit att staten genom Skogsstyrelsen tillhandahållit kunskapsunderlag om naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Skogspolitiken innefattar även ett sektorsansvar som inneburit att sektorn genom markägare också inventerat naturvärden. Dessa inventeringar har tillsammans utgjort ett kunskapsunderlag och legat till grund för att förverkliga den svenska skogspolitiken.

Som konstaterats behövs kunskapsunderlag om skogens naturvärden i flera olika sammanhang. Det som för denna utredning har varit relevant att fokusera på har varit:

- Kunskapsunderlag för att kunna efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen.
- Kunskapsunderlag för områdesskydd.
- Kunskapsunderlag för rådgivning.
- Kunskapsunderlag för tillsyn.

I dagsläget utgör nyckelbiotopsregistret, tillsammans med bland annat Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och markägarens egna inventeringar, det kunskapsunderlag som tillgodosett alla dessa syften. Genom att det nyckelbiotopsregistret som använts inför områdesskydd även använts för rådgivning och förväntas användas av markägare för att välja ut frivilliga avsättningar har dock en sammanblandning skett som medfört olyckliga konsekvenser för genomförande av den svenska skogspolitiken.

Som utredningen tidigare konstaterat är det inte tillräckligt klarlagt att Skogsstyrelsen haft rättsliga förutsättningar att inventera naturvärden på det sätt som gjorts genom inventering och registrering

[26] Se Uppföljning av skogspolitiken, prop. 1997/98:158 s. 41 som delvis redogör för 1993 års skogspolitiska beslut.
[27] Se t.ex. prop. 1997/98:158 s. 42.

av nyckelbiotoper. Däremot har utredningen ansett att det finns skäl att låta registret kvarstå med de objektiva fynd som inhämtats vid fältinventering, under förutsättning att det finns rättsliga förutsättningar för det.

Utredningens förslag om inventering bygger på att det av olika skäl behövs kunskapsunderlag om naturvärden, men att olika syften kräver olika kunskap. Även om nyckelbiotopsinventeringen på många sätt varit effektiv i genomförande av den svenska miljöpolitiken har den inte fått sitt mandat från ett tydligt syfte. Nyckelbiotopsregistret har i stället, från ett visst ursprungligt syfte, övergått till att tillgodose helt andra ändamål. Att hålla ett register att använda för såväl rådgivning och information till markägare som till myndighetsutövning mot enskild i form av tillsynsbeslut och områdesskydd har enligt utredningens uppfattning inte varit lämpligt. Särskilt inte mot bakgrund av att registret varit helt öppet för allmänheten att ta del av och därför, vid sidan av att sammanblandas i olika verksamheter hos myndigheterna, även fått en civilrättslig dimension inom certifieringssystemet samt fått betydelse för avtal mellan virkesköpare och skogsägare.

Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

14.3.1 Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald

Som utredningen redogjort för finns det behov av platsbunden information om tillståndet i skogen som kan ha betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Sådan information kan ligga till grund för en bedömning om ett visst skogsområde hyser höga naturvärden vilket är en förutsättning för att kunna bedriva rådgivning och information från myndigheterna. Det är även en förutsättning för att markägaren ska kunna göra informerade val i skogsbruket. Underlaget kan även vara av stor betydelse som kunskapskälla för att avgöra hur tillståndet i skogen för olika arters möjlighet att sprida sig och för att avgöra hur konnektivitet ska uppnås.

Utredningen bedömer att det går att identifiera skogar som *kan ha* höga naturvärden genom att identifiera vissa förhållanden i naturen. Särskilt kan nämnas:

- Arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även
- information om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Utredningen bedömer att sådan information som nämnts bör kunna benämnas *förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald.*

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Denna beskrivning kan vara en hjälp vid områdets förvaltning. Det är då av intresse att företrädelsevis känna till förhållanden som är knutna till höga naturvärden. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning av områdets naturvärden. Endast en redogörelse för dessa omständigheter utgör en beskrivning av naturen men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

En inventering och dokumentation om förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan benämnas *naturmiljöbeskrivning*.

En naturmiljöbeskrivning avser konkreta och objektiva förhållanden i naturen som, tillsammans med andra förhållanden kan ligga till grund för myndigheters och markägares beslut och ageranden. En sådan beskrivning är därför lämplig som underlag för rådgivning från myndigheter och som underlag för markägare till att göra kloka val i skogsbruket. De identifierade förhållandena kan även utgöra ett underlag för en bedömning av om skogen där de identifierats har höga naturvärden. Att beskriva dessa förekomster utgör dock inte i sig en sådan bedömning. De uppgifter som inhämtas och registerförs bör inte i sig ha någon direkt betydelse för hur ett område ska hanteras av myndigheter eller markägare. Utredningen anser det som olämpligt att myndigheterna bedömer naturvärden i andra sammanhang än i de ärenden där en sådan bedömning kan vara relevant. Vid prövning av de materiella regler om exempelvis hänsyn till miljön och kultur-

miljön som görs i ärendehandläggning, kan de fynd som registrerats utgöra en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Utredningens bedömning är att det genom en naturmiljöbeskrivning inte uppkommer någon direkt handlingsdirigerande effekt, vare sig för någon myndighet eller för markägaren. En sammanvägd bedömning av de olika förhållandenas betydelse måste därför göras innan ett beslut fattas. Det gäller både för myndigheter och för enskilda.

En naturmiljöbeskrivning bidrar till att uppfylla kunskapskravet

Den rådande skogspolitiken förutsätter kunskaper hos markägare om naturvård och ekologi. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Skogsägarna har ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövs i detta sammanhang.

De uttalanden som gjordes i 1993 års skogspolitiska beslut i detta avseende utgick från den tidens kunskaper om skogbiologi och skogsekologi. Forskningsläget har utvecklats och i takt med att mer och mer kunskap samlas in om olika arters särskilda behov växer även det ansvar som åläggs markägare att hålla sig uppdaterad om kunskapsläget samt, inte minst, hålla sig uppdaterad om den egna fastighetens betydelse i detta sammanhang.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom att systematisk och metodiskt inventera och analysera sådana förekomster kan en markägare uppfylla det kunskapskrav som åvilar denne, enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Denna kunskap kan sedan användas både för de val som markägaren har att göra om målen med sitt ägande samt för att använda som underlag vid hänsynsredovisning eller vid bedömningar om till exempel samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att på förhand känna till vilka förhållanden på den egna fastigheten som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan en markägare bedriva skogsbruk i enlighet med de skogspolitiska målen och principerna. Utan sådan kunskap riskeras målet om miljö i skogsvårdslagen. I förlängningen kan även tilltron till principerna om frihet under ansvar komma att ifrågasättas.

En naturmiljöbeskrivning kan utgöra en kartläggning av landskapet som möjliggör konnektivitet

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Med ekologisk konnektivitet menas att arter kan förflytta sig mellan områden i ett landskap. Det innebär emellertid inte att områdena behöver vara fysiskt sammankopplade. Om ekologisk konnektivitet ska råda kan dock avståndet mellan områden av samma skogstyp inte vara längre än att arter knutna till denna skogstyp kan sprida sig mellan dessa områden så att ett genetiskt utbyte kan ske mellan populationerna. Ekologisk konnektivitet behövs av två anledningar. En lokal population som av någon anledning dör ut från sin livsmiljö kan inte ersättas av nya individer om det är för långt till närmaste lämpliga livsmiljö. Dessutom behöver populationer ha ett genetiskt utbyte för att vara långsiktigt livskraftiga.

Arter som är specialiserade på olika livsmiljöer, vilket gäller merparten av de hotade arterna, kallas habitatspecialister. För en habitatspecialist är väl förbundna system av den skogstyp, med de strukturer och förhållanden, som just den arten är anpassad till av avgörande betydelse för bevarandet av en långsiktigt livskraftig population.

Vissa strukturer och funktioner, exempelvis en stor mängd mycket gamla träd eller lång skoglig kontinuitet, finns i huvudsak i vissa områden med en särskild historik och särskilda förhållanden. Kunskap om var sådana förhållanden råder är avgörande för att bevara områden med sådana förhållanden i sådan utsträckning och i sådana väl förbundna system att arter som är specialiserade på dessa förhållanden ska kunna överleva långsiktigt i ett landskap. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet.[28]

För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnadseffektivt sätt är det även viktigt att exempelvis naturvårdsavsättningar

[28] Angelstam P., m.fl., 2020. *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För arters spridningsmöjlighet har det alltså betydelse vilka brukningsformer som används och vilken typ av miljöhänsyn som vidtas utanför de områden som är avsatta för naturvård.

För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera för att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet som många hotade arter är knutna till. Denna kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker, för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder. Sådan information är också en förutsättning för att kunna bedöma var i landskapet åtgärder ska vidtas för att skapa konnektivitet i landskapet.

Betydelsen av ekologisk konnektivitet är allmän kunskap inom den ekologiska forskningen och understryks bland annat i CBD:s Aichimål 11 om att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras i väl förbundna system, se kapitel 8. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att såväl EU som Sverige arbetar med så kallad grön infrastruktur. I Sverige har flera skogsbolag länge arbetat med att förstärka konnektiviteten genom ekologiska landskapsplaner. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att så kallade värdetrakter används vid prioritering av områden för skydd i den nationella strategin för formellt skydd av skog. För att kunna upprätthålla målen om väl förbundna system genom aktiv förvaltning av såväl mindre som större markägare krävs därmed samlad kunskap. Detta är en förutsättning för samverkan i landskap.

Utredningen bedömer därmed att transparent kunskap om förhållanden i naturen som kan ha stor betydelse för biologisk mångfald är nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna arbeta för ekologisk konnektivitet i olika skogslandskap. Om informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar, eller påverkar, landskapet så ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet och ett kostnadseffektivt bevarande av biologisk mångfald.

En naturmiljöbeskrivning kan användas som kunskapsunderlag för rådgivning

Skogsstyrelsen har en viktig uppgift i att stödja skogsägare genom rådgivning och information om skogsbruk. Inte minst för hur natur- och kulturmiljövärden ska bevaras på bästa sätt i samband med åtgärder i skogen spelar rådgivningen en viktig roll. Det är inte alltid lätt för en markägare att prioritera och välja ut hänsyn i enlighet med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

I Skogsstyrelsens föreskrifter anges bland annat att hänsyn till växt- och djurlivet, kulturmiljön och landskapsbilden buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd ska lämnas kvar vid all avverkning. Vidare ska hyggens storlek och utläggning anpassas till natur- och kulturmiljön genom bland annat hänsyn till omgivande skog, markegenskaper, hydrologi, terrängförhållanden och rekreationsvärden. Kunskap om faktiska förhållanden i skogen bidrar till att Skogsstyrelsen genom rådgivning kan förmedla hur föreskriven hänsyn lämpligen bör utformas på beståndsnivå.[29]

Vidare har skogsbrukscertifieringarna i sina regelverk ytterligare krav på de markägare som valt att följa dessa. För att följa dessa krävs givetvis även kännedom om de förekomster i skogen som regelverken är avsedda att skydda och bevara. De aktörer som ansvarar för efterlevnaden av skogsbruksstandarder som går längre än lagens krav har givetvis även möjlighet att bestämma hur dessa bör efterlevas i det enskilda fallet. Även för sådan rådgivning utgör kunskaper om faktiska förhållanden en viktig beståndsdel.

Uppgifter om höga naturvärden är även relevant vid urval av åtgärder som kan få stöd enligt Skogsstyrelsens stödprogram Nokås[30] eller motsvarande. Stöd kan sökas för åtgärder i skogen som främjar naturvärden, äldre kulturmiljöer, landskapsbilden eller rekreation och friluftsliv. I första hand prioriteras åtgärder till områden med dokumenterat höga naturvärden. En naturmiljöbeskrivning utgör ett gott underlag vid en bedömning av om ett område har sådana värden att det kan prioriteras.

[29] Se Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.
[30] Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).

En naturmiljöbeskrivning kan endast tillsammans med andra fakta användas som ett underlag för tillsynsbeslut

Det är flera myndigheter som utövar tillsyn över åtgärder i skogen. Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har tillsynsuppdrag. Därutöver kan kommunerna även utöva tillsyn i vissa fall.

Tillsyn utövas inte annat än i undantagsfall slumpmässigt. Vanligtvis utgör aktiva tillsynsåtgärder i stället resultatet av en bedömning av risken för att en åtgärd inte står i överenstämmelse med lagens krav i något avseende.

Det är både rimligt och lämpligt att de flesta av den stora mängd skogsbruksåtgärder som vidtas inte blir föremål för närmare granskning. Skogsbruk är i sig en verksamhet som anses tillåtlig och det är endast om särskilda skäl föreligger som tillåtligheten bör ifrågasättas. Ett sådant skäl kan vara att den hänsyn som en markägare planerar att ta inte är tillräcklig utifrån förhållandena på platsen. Ett annat skäl kan vara att naturvärdena på platsen för den tilltänkta åtgärden kan aktualisera ett förbud.

En naturmiljöbeskrivning kan knappast ensam ligga till grund för ett tillsynsbeslut, enligt exempelvis 35 § skogsvårdslagen eller enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. För att ett sådant, i grunden ingripande beslut, ska få meddelas måste förhållandena i det enskilda fallet prövas mot den regel som myndigheten utövar tillsyn över. Det kan exempelvis röra sig om tillsyn över åtgärder som planeras i eller vid hänsynskrävande biotoper eller åtgärder som riskerar att skada skyddade arter. I dessa fall måste åtgärdens påverkan på tillsynsobjektet, en biotop eller art, prövas mot de förutsättningar som uppställs i respektive regelverk.

En naturmiljöbeskrivning bör däremot kunna ligga till grund för en bedömning om när en särskild tillsynsåtgärd är påkallad. Om det av en naturmiljöbeskrivning framkommer att en skog hyser sådana förekomster som typiskt sett har stor betydelse för biologisk mångfald, kan tillsyn över åtgärden behöva utövas exempelvis mot reglerna i 7 kap. 17 § i skogsstyrelsens föreskrifter som rör hänsynskrävande biotoper eller enligt artskyddsförordningen.

En naturmiljöbeskrivning kan dock inte ensam anses utgöra en förhandsbedömning i något sådant avseende. Det saknas en sammanvägd bedömning av de olika förekomsternas betydelse i det enskilda fallet vid inventeringstillfället. I stället får dessa förekomster, till-

sammans med andra kunskapsunderlag, utgöra en del av utredningen i ett tillsynsärende. Om myndigheten meddelar ett beslut som markägaren är missnöjd med har denne en möjlighet att få denna bedömning överprövad i det enskilda fallet genom att överklaga. I en sådan process kan skäl för och emot en viss bedömning av innehållet i en naturmiljöbeskrivning framföras och prövas av domstol.

En naturmiljöbeskrivning kan inte ensamt utgöra underlag för områdesskydd men vara en god hjälp vid prioritering av frivilliga avsättningar

För att uppnå de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att skog med höga naturvärden bevaras. I vilken omfattning detta ska ske har utredningen föreslagit att politiken ska avgöra.

Utredningen har vidare föreslagit att formellt skydd i huvudsak ska ske genom markägarinitiativ och med frivillighet som grund. Ett sådant system förutsätter goda skogsbiologiska kunskaper hos markägare för att kunna erbjuda områden med tillräckligt höga naturvärden för områdesskydd. Det kan vara svårt för en markägare att själv välja ut och avgränsa skog som matchar den förfrågan som myndigheterna, enligt utredningens skisserade förslag, ska lämna om frivilligt formellt skydd. En naturmiljöbeskrivning kan då utgöra ett bra underlag för markägare vid bedömningen av om det finns skog inom det egna innehavet som håller tillräckligt klass för att kunna komma i fråga för formellt skydd. Utredningen gör bedömningen att någon form av enhetlig och systematisk metod, för att kunna jämföra potentialen för att en skog har höga naturvärden, är en förutsättning för ett fungerande system med frivilligt formellt skydd som bygger på markägarinitiativ.

Inrättandet av formellt skydd utgör ett myndighetsbeslut i en eller annan form. I ett ärende om formellt skydd måste därför myndigheten pröva ett områdes samlade naturvärde dels mot de rättsliga förutsättningarna för områdesskyddet i fråga, dels mot det vägledande dokument som styr hur myndigheten får använda statens medel.

Utredningen har i andra delar föreslagit att förutsättningar för hur anslagen för formellt skydd ska användas ska utgå från de mer övergripande kriterierna som anges i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och som närmare preciseras i nationell strategi för formellt skydd av skog. En naturmiljö-

beskrivning kan därmed inte ensam utgöra underlag för om ett område uppfyller kriterierna för formellt skydd. Det kan däremot vara ett bra underlag för bedömningen om en viss skog kan komma i fråga. En naturmiljöbeskrivning har dock inte som huvudsakligt syfte att identifiera de områden som staten avser skydda genom områdesskydd.

Inventering efter förekomster i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen kan däremot mycket väl utgöra en grund för beslut om vilka områden som borde prioriteras för formellt skydd. Det är exempelvis lämpligt att, som utredningen föreslagit i andra sammanhang, prioritera formellt skydd till markägare vars totala innehav till stor del utgörs av skog med mycket höga naturvärden (så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter). För att kunna prioritera formellt skydd för att på så sätt ”lösa ut” markägare, som annars får bära ett orimligt stort ansvar för naturmiljön, kan en naturmiljöbeskrivning av en markägares innehav utgöra ett av flera underlag för att avgöra om denne annars får bära ett oproportionerligt ekonomiskt ansvar.

De politiska ambitionerna om bevarande av skog ska i enlighet med den skogspolitik som råder även uppfyllas genom att sektorn tar ett ansvar, vilket genomförts bland annat genom frivilliga avsättningar. Det kunskapsunderlag som en naturmiljöbeskrivning innebär bör därför även kunna ligga till grund för markägarens val av områden för frivilliga avsättningar. Genom att prioritera frivilliga avsättningar till områden med förekomster i naturen som har stor betydelse för biologisk mångfald kan en frivillig avsättning på ett bra sätt bidra till uppfyllande av miljömålen. Kunskap om var höga naturvärden finns i skogen har bidragit till att sådana områden i lägre utsträckning avverkas och i högre utsträckning bevaras. En naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett bra underlag för markägaren vid en bedömning av hur den egna skogen ska brukas och vilka ytor som ska prioriteras för avverkning respektive naturvård.

Markägaren blir däremot inte bunden av en naturmiljöbeskrivning genom att indirekt tvingas att avsätta viss mark. Vill staten förhindra skogsbruksåtgärder på viss plats måste myndigheten i de fall markägaren inte frivilligt vill avsätta marken vara beredd att meddela erforderliga förelägganden eller förbud eller inrätta områdesskydd samt betala intrångsersättning under de förutsättningar aktuell lagstiftning anger. I annat fall måste myndigheterna acceptera att mark-

ägaren kan fortsätta att bruka sin mark enligt den pågående markanvändningen, oavsett vad som framkommer av en naturmiljöbeskrivning.

För de fall markägaren genom certifieringen frivilligt har åtagit sig att inte avverka skog av viss kvalitet kan inte hinder i brukandet läggas staten till last. Bedömningen av om skogen uppfyller någon viss naturvärdesstatus enligt ett marknadsstyrt organ görs då av annan än myndighet. Myndigheterna bör endast uttala sig om ett områdes naturvärden inom ramen för ärendehandläggning och då genom ett överklagbart beslut.

14.3.2 Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden

Inventering av förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald kan göras av staten, markägaren eller någon annan. Utredningen är av uppfattningen att nyttan av insamling av sådan platsbunden kunskap ökar exponentiellt om den kan ske i stor omfattning, på ett systematisk och likvärdigt sätt över hela landet. Underlaget kan på så sätt vara jämförbart och bidra till både aggregerad kunskap om förhållanden i landskap och mer detaljerad information genom att ange förhållanden på beståndsnivå. För att uppnå effektivitet kan även teknik och resurser som knappast kan förväntas av en enskild markägare eller organisation användas. Ett exempel kan vara flyglaserscanning och avancerad GIS-analys. För att identifiera vissa förhållanden i skogen krävs ingen särskild sakkunskap, som att inventera mängden död ved, medan andra förhållanden kan vara svåra att bedöma utan särskild kompetens som att identifiera naturvårdsarter.

Staten bör ansvara för naturmiljöbeskrivningar på små- och mellanskogsbrukets marker

Det är utredningens uppfattning att det inom småskogsbruket generellt saknas kunskap hos markägare att kunna inventera de förhållanden som bör anges i en naturmiljöbeskrivning. Detta bekräftas av att det inom den svenska skogspolitiken sedan länge funnits en uttalad vilja att stödja småskogsbruket med visst kunskapsunderlag.

Utredningen ser ingen anledning till att frångå den principen. Staten bör därför ha ett övergripande ansvar för att utföra naturmiljöbeskrivningar, företrädelsevis på småskogsbrukets marker.

Storskogsbruket har under åren utvecklat egna metoder och kompentens för naturvärdesinventeringar. Den nödvändiga transparensen uppnås genom att de stora skogsbolagen redovisar sina inventeringar till Skogsstyrelsen.

När det gäller mellanskogsbruket kan det ifrågasättas om tillräcklig kompentens och tillräckliga ekonomiska förutsättningar finns i den heterogena skara som räknats dit. Någon transparens har inte heller uppnåtts då mellanskogsbruket generellt inte redovisar resultatet av sina inventeringar. Det finns därför anledning att låta Skogsstyrelsen ansvara även för mellanskogsbrukets marker.[31]

Vad som avses med små-, mellan- och storskogsbruket har definierats i samband med att nyckelbiotopsinventeringen inleddes. Med småskogsbruket avsågs i det sammanhanget markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknades skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknades de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB, Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingick i mellanskogsbruket var större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar och Svenska kyrkan.

För den inventering som nu föreslås bör de angivna arealerna kunna ligga till grund för att definiera om marken hör till ett små-, mellan- eller storskogsbruk och om Skogsstyrelsen ska inventera marken eller inte. Ju större areal en markägare har desto större sannolikhet är det att markägaren har möjlighet att skaffa sig tillräcklig kompetens för att kunna utföra en inventering motsvarande den föreslagna naturmiljöbeskrivningen. Som utredningen föreslagit ska omfattningen av inventering anges i det handlingsprogram som utredningen föreslagit och som redogörs för i kapitel 9. Den närmare avgränsningen av vilken mark som bör omfattas av inventering kommer därmed att närmare anges i handlingsprogrammet.

Som nämnts finns det flera skäl till att kartlägga naturvärden i skogen. Utöver att vara ett stöd i markägarens skogsbruk har myn-

[31] Regeringen ansåg i beslut 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl. att samtliga markägarkategorier skulle omfattas av den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen.

digheter användning av att det finns underlag om naturvärden när myndigheten ska fatta beslut inom ramen för tillsyn, prioritera i fråga om stödåtgärder eller som planeringsunderlag. Det är dock viktigt att kunskapsunderlaget i första hand ska utgöra och uppfattas som ett stöd för markägaren att fatta egna beslut och ett stöd för att följa de krav som skogsvårdslagen eller miljöbalken ställer.

Ett sådant stöd är en hjälp för markägaren men tar självfallet inte över det ansvar markägare har att följa den samlade lagstiftningen och att ta fram egna kunskapsunderlag inför en åtgärd. Det är också viktigt att den inventering som görs av en myndighet föregås av kontakt med markägaren och att markägaren erbjuds att delta vid inventeringstillfället. Om markägare aktivt deltar i en inventering av den egna fastigheten bedöms den primära nyttan med naturmiljöbeskrivningen, att utgöra ett kunskapsunderlag för markägaren inför de egna besluten, öka kraftigt.

Inventeringen bör utföras av Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har varit de myndigheter som hittills utfört inventeringar av höga naturvärden i skogen. Utredningen ser att båda dessa myndigheter skulle kunna utföra uppdraget att inventera skogar med höga naturvärden.

Länsstyrelserna har, med hänsyn till sitt uppdrag om områdesskydd i skogen, kompetens att bedöma höga naturvärden i skogen. Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet i fråga om artskydd. Länsstyrelsen är regionalt ansvarig myndighet för alla miljökvalitetsmål, förutom *Levande skogar*, och ansvarar på regional nivå för att genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Däremot är länsstyrelsernas uppdrag i övrigt inriktat på mycket annat än skog och dess naturvärden.

Skogsstyrelsen har ett uttryckligt uppdrag i sin instruktion att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen nås. Med tanke på de inventeringar som myndigheten har utfört finns det också en kompetens i att bedöma förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. Skogsstyrelsen är också den myndighet vars enda fokus är skogen och skogsbruket. Mot denna bakgrund anser utred-

ningen att Skogsstyrelsen bör vara den myndighet som ansvarar för att utföra naturmiljöbeskrivningar på småskogsbrukets marker.

Utredningen är medveten om att det finns en bristande tillit mellan vissa markägare och Skogsstyrelsen när det kommer till att inventera och bedöma naturvärden. Det kan således initialt finnas en misstro mot det inventeringsresultat som Skogsstyrelsen tar fram. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Förutsatt att uppgifterna om naturvärden hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket. Inventeringen ska alltså inte leda till någon sammanvägd bedömning av de olika förhållandena som identifieras utan en sådan bedömning ska endast göras av myndigheten när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Omfattningen av inventeringen beslutas i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen föreslagit. Särskilda anslag behövs därefter för utförandet av den inventering som anges.

Naturmiljöbeskrivningar ska endast utföras i skogar där det kan ha betydelse

Det är möjligt att utföra en naturmiljöbeskrivning som syftar till att identifiera förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald i all skogsmark. Det är däremot inte rimligt att finkamma all Sveriges skogsmark efter sådana förhållanden. En kostnadseffektiv inventering som bekostas av staten måste därför inriktas på områden där en naturmiljöbeskrivning kan fylla en funktion genom att utgöra ett faktiskt underlag för prioriteringar i olika situationer eller ett underlag för olika beslut. En inventering bör därför i första hand inriktas på skogar där olika mål kan hamna i konflikt med varandra. I praktiken innebär det att en naturmiljöbeskrivning endast behövs i skogar som kan ha relativt höga naturvärden.

Områden som kan ha höga naturvärden bör kunna identifieras på förhand genom så kallad fjärranalys. Genom att identifiera enhetliga förhållanden såsom strukturer som indikerar gamla träd eller orördhet bedömer utredningen att ett sådant urval är möjligt.

Som utredningen redogjort för ovan bör naturmiljöbeskrivningar utförda av Skogsstyrelsen komma i fråga på små- och mellanskogsbrukets mark. Enligt utredningens bedömning bör cirka 5 procent av den produktiva skogsmarken på små- och mellanskogsbrukets produktiva skogsmark utgöra sådan skogsmark som kan ha höga naturvärden och som därför bör omfattas av Skogsstyrelsens inventering.

Inget hindrar såklart en markägare att vid sidan av Skogsstyrelsens systematiska inventering utföra eller låta utföra en naturmiljöbeskrivning även på mark som inte valts ut genom fjärranalys. Det kan tvärtom vara en stor fördel om en sådan inventering görs inom ramen för den ordinarie skogsbruksplanläggningen. Något krav i detta avseende kan dock knappast ställas.

Bör inventeringen vara frivillig för markägaren?

Den svenska skogspolitiken bygger på principen om frihet under ansvar där markägaren har en frihet att utveckla egna mål för sin skog inom ramen för de krav som lagen ställer. I detta ingår bland annat att markägaren ska ta den hänsyn som krävs till skogens miljövärden så att dessa bevaras och utvecklas.

Att låta markägaren själv ansvara för inventering i syfte att identifiera skogar med höga naturvärden på den egna fastigheten ligger i linje med detta synsätt. Ett sådant ansvar skulle även överensstämma med skälen bakom utredningens förslag om ett nytt arbetssätt i fråga om frivilligt formellt skydd. Förslaget förutsätter att markägare och skogsägarföreningar tar ett stort ansvar med att identifiera de skogar som det frivilliga systemet efterfrågar och tar initiativ till att avsätta skog för naturvård.

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning avser inventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Enligt utredningen krävs det viss kompetens för att kunna identifiera sådana naturvärden som dessa förhållanden avser. Inom små- och mellanskogsbruket kan sådan kompetens inte förväntas hos markägaren fullt ut. För det fall att markägaren själv skulle ansvara för att utföra en naturmiljöbeskrivning skulle det i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon med nödvändig kompetens för att utföra uppdraget.

Som utredningen nämnt är det avgörande för bevarande av den biologiska mångfalden att områden med höga naturvärden är förbundna med varandra i landskapet i sådan utsträckning att arter har möjlighet att förflytta sig mellan dem. För att uppnå det är det nödvändigt att uppgifterna om var i landskapet dessa områden finns är tillgängliga även för andra markägare. På så sätt kan även dessa uppgifter beaktas när en markägare väljer områden inom ramen för det frivilliga formella skyddet. För det fall att markägare själva ska ansvara för den inventering som avses med en naturmiljöbeskrivning kommer information inte nödvändigtvis att bli tillgänglig för andra markägare.

Utredningen har även övervägt att låta markägaren själv bestämma om Skogsstyrelsen ska få utföra en naturmiljöbeskrivning på den egna fastigheten. Ett sådant förfarande skulle alltså bygga på samtycke från den enskilda markägaren för ett utförande av en naturmiljöbeskrivning. För att ett sådant förfarande skulle vara kostnadseffektivt skulle Skogsstyrelsen behöva erbjuda en naturmiljöbeskrivning till markägare i ett större område. De markägare som då tackar nej skulle inte ha det underlag om naturvärden på fastigheten som en naturmiljöbeskrivning innebär. Vid en skogsbruksåtgärd, och särskilt vid en avverkning, skulle markägaren då behöva ta fram ett mer omfattande underlag om naturvärdena för att leva upp till kunskapskravet.

Ett samtycke från markägaren som en förutsättning för en naturmiljöbeskrivning skulle även kunna få till följd att inventerade områden ligger utspridda i landskapet. Det skulle försvåra, eller omöjliggöra, möjligheten att uppnå väl förbundna system av naturvårdsavsättningar och relevant naturvårdshänsyn för att få konnektivitet i landskapet.

Sammantaget bedömer utredningen att utförandet av en naturmiljöbeskrivning inte helt kan bygga på frivillighet hos markägaren. Utredningen bedömer att ansvaret för denna inventering i vart fall inledningsvis bör ligga på en myndighet. När arbetet med naturmiljöbeskrivningar etablerats på ett sådant sätt att det finns mer förtroende och tillit till systemet finns det skäl att överväga om inventeringen helt kan vila på frivillig grund. Frågan om ansvaret kan flyttas till markägaren eller om samtycke ska vara en förutsättning för inventering kan då behöva övervägas på nytt. För att nå dit är det dock avgörande att Skogsstyrelsen har en god dialog med markägare inför en inventering. Utöver att markägaren alltid ska informeras i god tid

innan en inventering ska ske bör markägaren alltid erbjudas att närvara vid inventeringstillfället.

Delar av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige bör kunna utvecklas och användas vid inventering i hela landet

Den information om naturen som Skogsstyrelsen bör ansvara för motsvarar sådan grundinformation som myndigheten samlat in genom metoden för nyckelbiotopsinventering. Det bör vara möjlighet att även i fortsättningen använda sig av den kompetens som byggts upp inom Skogsstyrelsen och de metoder som under lång tid använts av myndigheten. En avgörande skillnad jämfört med en nyckelbiotopsinventering är att någon sammanvägd bedömning inte ska göras i samband med att informationen samlas in. Någon klassning av områdets samlande naturvärde ska alltså inte göras i samband med inventeringen. Efter en genomförd naturmiljöbeskrivning är det därmed fullt möjligt att det, då naturvärdena ska bedömas, framkommer att området inte har särskilt höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har tagit fram en utvecklad metod för att ge förbättrat stöd vid nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Denna utvecklade metod har testats och utvärderats.[32] Metoden som tagits fram för nordvästra Sverige innebär i likhet med den ordinarie nyckelbiotopsinventeringen att skogsområden med enhetliga förhållanden, som kan ha höga naturvärden avgränsas. Till skillnad från i den ordinarie inventeringen läggs inom de avgränsade skogsområdena representativa provytor ut där uppgifter om vissa förhållanden i naturen samlas in på ett standardiserat sätt. De mest centrala förhållanden som samlas in är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvårdsarter.[33] Även skogens karaktärsdrag beskrivs i provytorna,

[32] Skogsstyrelsen, Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige, rapport 12/2019.

[33] Naturvårdsarter är ett samlingsbegrepp för rödlistade arter, signalarter och lagskyddade (fridlysta) arter som i sig är särskilt skyddsvärda eller indikerar områden med höga naturvärden. Frekvensen och kombinationen av olika naturvårdsarter kan dessutom förstärka eller ge ytterligare information om ett områdes naturvärde. Signalarter kan ha olika signalvärde (indikatorvärde) i olika delar av landet. Rödlistning görs däremot på nationell nivå, där en viss hotkategori speglar risken för att arten ska försvinna ur landet som helhet. www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbitoper/handbok-nyckelbiotopsinventering-2020.pdf, s. 14.

till exempel om den är hänglavrik, senvuxen eller med stor diameterspridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp.[34] Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa. Fynd av naturvårdsarter och sådana förhållanden som inte är knutna till naturvärdesträd eller död ved noteras i hela området och inte bara i provytorna.

Enligt utredningen ger den utvecklade metoden, genom att den i hög utsträckning baseras på representativa provytor och standardiserade uppgifter, en god grund för objektivitet i bedömning av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Metoden är anpassad efter skogstyper i nordvästra Sverige men utredningen bedömer att den bör gå att utveckla och använda även i övriga skogstyper och i hela landet. Metoden behöver särskilt utvecklas för sådana skogstyper där förekomsten av naturvärdesträd och död ved är av mindre betydelse, till exempel kalkbarrskogar och sandbarrskogar.

Utredningen bedömer alltså att delar av denna metod skulle kunna utvecklas och användas i hela landet, för naturmiljöbeskrivningar.

En inventering enligt den metod som här föreslås bedöms vara till stor hjälp för de markägare som inte själva har den kompetens eller de resurser som krävs för att uppnå kravet på kunskap som tidigare redogjorts för. Resultatet enligt den föreslagna metoden bedöms också kunna vara till hjälp för andra markägare och för myndigheterna i sitt områdesskydd, att tillsammans verka för konnektivitet i landskapet.

Bedömningar som grundas på naturmiljöbeskrivningar

Skogsstyrelsen har en skyldighet att inom sin myndighetsutövning, exempelvis vid tillsyn eller innan beslut om beviljande av vissa bidrag, bedöma naturvärdena i ett visst område. Om sådan ärendehandläggning aktualiseras i områden som inte tidigare inventerats behövs en naturvärdesinventering. En naturmiljöbeskrivning utgör underlag för en naturvärdesbedömning. Metoden att samla in och dokumentera förhållanden bör kunna användas även för en inventering i syfte

[34] www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbitoper/handbok_-nyckelbiotopsinventering-2020.pdf.

att göra en naturvärdesbedömning. En avgörande skillnad är då att Skogsstyrelsen gör en samlad bedömning av förhållandena i naturen och prövar dessa mot ett i förväg uppställt krav. Naturvärdesbedömningen utgör därmed motiveringen till ett visst ställningstagande, som grundas på de faktiska förhållanden som identifierats.

Det finns inte någon anledning att registrera naturvärdesbedömningen vid sidan av ärendet som föranlett bedömningen. Däremot kan de omständigheter i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald registreras som en naturmiljöbeskrivning.

Det krävs ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion

Utredningen har bedömt att det inte kan anses helt klarlagt att nyckelbiotopsinventeringen, som den utförts i syfte att kartlägga nyckelbiotoper på det enskilda skogsbrukets mark, har något stöd i myndighetens instruktion. Om naturmiljöbeskrivningar i skogen ska utföras av Skogsstyrelsen bör instruktionen ses över så att inventeringen och dess syfte har stöd i myndighetens formellt givna uppdrag. Detta gäller helt oavsett om den föreslagna inventeringen ska anses utgöra ärendehandläggning eller så kallad faktiskt verksamhet.

I Skogsstyrelsens nuvarande instruktion anges att myndigheten ska ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar *sköts* i förhållande till de skogspolitiska målen.[35] Som utredningen konstaterat i tidigare kapitel ger inte ordalydelsen stöd för en inventering av områden som kan ha höga naturvärden i sig. För att tydliggöra att Skogsstyrelsen ska ha ett uppdrag att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen måste myndighetens instruktion kompletteras med en sådan bestämmelse.

Utredningen föreslår därför att det i 2 § i förordningen med instruktion för Skogsstyrelsen förs in ytterligare en punkt som anger att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med den lydelsen begränsas inte Skogsstyrelsens uppdrag till att endast avse det enskilda skogsbrukets mark. En sådan avgränsning kan i stället, som tidigare, göras genom anslagsstyrning i regleringsbrev.

[35] Se 2 § 2 i förordning med instruktion för Skogsstyrelsen.

Som utredningen kommer att redogöra för nedan ska Skogsstyrelsen även inventera naturvärden i syfte att identifiera skogar där myndigheten har möjlighet att inrätta formellt områdesskydd utan markägarens samtycke. Samma inventeringsmetod ska enligt förslaget användas som den myndigheten bör använda i fråga om naturmiljöbeskrivningar. Den information som samlas in ska dock behandlas på ett helt annat sätt.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag i fråga om naturmiljöbeskrivningar inte avgränsas till att avse endast det enskilda skogsbrukets mark innebär det att Skogsstyrelsen kan hantera sådana uppgifter som framkommer när inventering sker även för myndighetsinitierat formellt områdesskydd.

Som utredningen kommer att återkomma till kommer det vid sådan inventering framkomma uppgifter om områden som medför att dessa inte överensstämmer med den naturtyp eller kvalitet som anges i handlingsprogrammet som en förutsättning för myndighetsinitierat formellt skydd. Eftersom samma inventeringsmetod har använts som den vid naturmiljöbeskrivningen kan dock uppgifterna lämpligen registreras på samma sätt och utgöra en naturmiljöbeskrivning av området. Inventeringen för myndighetsinitierat formellt skydd enligt det nationella handlingsprogrammet ska inte enbart utföras på det små- och mellanskogsbrukets mark. Myndighetens uppdrag bör därför inte avgränsas på det sättet i instruktionen.

Hur ska inventeringsresultatet hanteras av Skogsstyrelsen?

De uppgifter som en naturmiljöbeskrivning resulterar i kommer att utgöras av objektsvisa fynd av förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Det är bland annat arter som är beroende av vissa förhållanden men även information av mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden. Enligt utredningens bedömning är inte det sådan information som Sverige är skyldig att redogöra för enligt Inspiredirektivet eller som någon myndighet har ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Som utredningen redogjort för i kapitel 12.4 styrs en myndighets möjlighet att föra register av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om ett register innehåller per-

sonuppgifter utgör EU:s dataskyddsförordning den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

I kapitel 12.4 har utredningen konstaterat att en fastighetsbeteckning kan utgöra en personuppgift. Det nu föreslagna uppdraget att Skogsstyrelsen ska inventera förhållanden i naturen inom ramen för en naturmiljöbeskrivning kommer medföra att de inventerade uppgifterna knyts till en fastighet. Ett register hos Skogsstyrelsen över de förhållanden i naturen som registreras inom ramen för en naturmiljöbeskrivning skulle därmed innehålla personuppgifter.

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

– behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
– behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Utredningen har föreslagit att det bör införas ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion om att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom detta bör kravet på rättslig grund vara tillgodosett. Enligt utredningen bör det därmed inte finnas något hinder mot att Skogsstyrelsen för ett register med de inventerade förhållandena.

Hur uppgifterna ska tillhandahållas beror på behovet av att ta del av dem. Detta måste sedan ställas mot markägarens intresse av att uppgifterna inte sprids. Enligt utredningen bör det i detta avseende vara avgörande i vilket syfte inventeringen sker.

Som nämnts sker insamlingen av uppgifter i syfte att vara ett stöd för markägaren i fråga om bland annat frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd. Detta talar för att uppgifterna endast behöver finnas tillgängliga för markägaren själv.

Uppgifterna inhämtas dock även för att utgöra ett stöd för andra skogsägare i att kunna beakta förhållanden i naturen på andra fastigheter än den egna för att möjliggöra konnektivitet i landskapet. Det innebär att även andra markägare måste kunna ta del av uppgifterna. Även myndigheter som i sin tillsynsutövning behöver kännedom om förhållanden på fastigheten måste kunna få del av uppgifterna som underlag inom ett tillsynsärende. Utredningen ser inte heller något hinder mot att uppgifterna kan användas av Skogsstyrelsen i myndighetens uppdrag att dela ut stöd inom ramen för Nokås eller motsvarande. Syftet med myndighetens användning av uppgifterna är då att kunna ge ekonomiskt stöd till markägaren. Detta talar för att myndigheterna ska ha tillgång till och kunna dela informationen mellan sig.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl för att både myndigheter och markägare ska ha tillgång till naturmiljöbeskrivningar. För myndigheternas del finns det inte skäl att begränsa tillgången på något sätt. För markägare kan tillgången däremot avgränsas på så sätt att den egna fastighetens naturmiljöbeskrivning finns tillgänglig tillsammans med resultatet av inventeringen i det närliggande landskapet. För att kunna uppnå samverkan i landskap är det helt avgörande att de egna insatserna kan samordnas med andra insatser i landskapet för att uppnå konnektivitet.

En lämplig ordning för att tillhandahålla informationen är *Mina sidor* som nås via Skogsstyrelsens hemsida. Utredningen har inte funnit skäl att även tillgängliggöra naturmiljöbeskrivningar under *Skogens Pärlor*, som snarare har för avsikt att lyfta fram områden med höga naturvärden.

14.3.3 Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd

Som nämnts ovan är en viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

Det nya arbetssätt som utredningen föreslår i kapitel 10 i fråga om skydd av områden innebär att det i första hand ska bygga på frivillighet och ska ske på markägarens initiativ. Vilka skogstyper och vilka arealer som kan bli aktuella för frivilligt formellt skydd ska enligt utredningens förslag fastställas i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Staten ska emellertid enligt det föreslagna arbetssättet inte peka ut områden som ska skyddas, endast ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna erbjuda formellt skydd. Det är därefter upp till markägaren att välja om mark ska erbjudas för formellt skydd.

För vissa skogstyper ska det dock alltid vara möjligt för myndigheterna att i sista hand använda sig av ett tvingande arbetssätt och då inrätta områdesskydd mot markägarens vilja. Sådant myndighetsinitierat formellt skydd ska enligt utredningen förslag begränsas till skogar som angetts som *särskilt angelägna allmänna intressen*. Vilka dessa är bör också komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet. Det nationella handlingsprogrammet ska även ange vilka arealer av dessa särskilt angelägna allmänna intressena som ska bevaras och ange inom vilka ekonomiska ramar skyddsarbetet ska bedrivas.

Utgångspunkten för skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressena är att de ska avse naturvärden av sådan dignitet att staten har ett ansvar för bevarandet, utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden. Som exempel har utredningen nämnt skogar där Sverige har en mycket stor betydelse för deras bevarande ur ett västeuropeiskt perspektiv. För att identifiera och bevara dessa värden krävs kunskapsunderlag, som staten bör ansvara för att inhämta.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är de myndigheter som vid sidan om kommunerna beslutar om att inrätta områdesskydd och som också har en tradition av att inventera naturvärden för detta myndighetsuppdrag. Utredningen anser att myndigheterna även fortsättningsvis ska utföra inventeringar i syfte att inrätta myndighetsinitierade områdesskydd eller vidta andra åtgärder för bevarande av dessa skogar, i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella handlingsprogrammet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta. Arbetet utgår från den myndighetsstyrning som det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen utgör.

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna arbetssättet vid inventering för områdesskydd

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna arbetar i dag på olika sätt med inventering av skog. Resultatet av inventeringen har också hanterats på olika sätt.

Som utredningen redogjort för bör Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas fortsatta inventering av skogar med höga naturvärden för områdesskydd i huvudsak inriktas på skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressen och som är angivna i det politiskt beslutade handlingsprogrammet. Det är således i huvudsak samma skogstyper som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska identifiera genom sina inventeringar. Det är därför rimligt att myndigheternas arbetssätt och metodik för inventering samordnas.

Vad gäller de naturmiljöbeskrivningar som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att utföra ska dessa utföras enligt en anpassad metodik som utgår från den som tagits fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Utredningen bedömer att den metodiken kan användas som grund även i fråga om att ta fram underlag för det områdesskydd som ska kunna ske för särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen förordar således att denna metodik används av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i sitt arbete med att inventera de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet kommer att ange. När metodiken använts i syfte att identifiera dessa skogar kommer myndigheterna att använda de insamlade uppgifterna för att göra en sammanvägd bedömning för att avgöra om området utgör ett sådant särskilt angeläget allmänt intresse som anges i handlingsprogrammet.

För att kunna identifiera de särskilt angelägna allmänna intressena kommer Skogsstyrelsen och länsstyrelserna att behöva inventera större områden än de som slutligen kommer att avgränsas för att bevaras genom formellt områdesskydd. En sammanvägd bedömning av de förhållanden i naturen som identifieras genom inventeringen får göras för de områden som ska komma att bevaras i enlighet med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Denna sammanvägda bedömning av områdets samlade naturvärden är därmed en del av ärendehandläggningen som blir offentlig handling i samband med beslut.

För de områden som efter genomförd inventering inte överensstämmer med de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet pekar ut, kommer det finnas inhämtad information om förhållanden i naturen. En sammanvägd bedömning av områdets naturvärden kan i vissa fall ha behövt göras för att komma fram till den slutsatsen. En sådan bedömning bör i dessa fall kunna betraktas som arbetsmaterial och inte publiceras.

Myndigheten har alltjämt inhämtat samma information som vid en naturmiljöbeskrivning. Utredningen ser inget hinder mot att denna överskottsinformationen sparas och används på samma sätt som den som inventeras genom en naturmiljöbeskrivning. Det är däremot viktigt att den inventering som görs för att inventera särskilt angelägna allmänna intressen görs i enlighet med de riktlinjer som tas fram inom ramen för handlingsprogrammet. Inventeringen av särskilt angelägna allmänna intressen ska därför göras skilt från Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivningar. Målsättningen ska självklart vara att urvalet av områden som aktualiseras för inventering i syfte att identifiera särskilt angelägna allmänna intressen ska avgränsas på ett sådant sätt att eventuell överskottsinformation begränsas så mycket som möjligt.

Länsstyrelsens inventeringsunderlag i myndighetens arbete med områdesskydd hanteras i dag som arbetsmaterial till dess att beslut i ärendet om områdesskydd avslutats. Någon publicering av underlaget sker alltså inte. Utredningen bedömer att denna ordning bör gälla även för den sammanvägda bedömning av naturvärdena i ett område som görs av Skogsstyrelsen i samband med områdesskydd. Enligt utredningen är det i överensstämmelse med Skogsstyrelsens skyldigheter enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Förslag: Handläggningstiden hos Skogsstyrelsen förkortas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen kom in till myndigheten.

Skogsstyrelsen ska ha möjlighet att inom två veckor från det att ansökan kom in till myndigheten förelägga markägaren om att komplettera ansökan.

Om särskilda skäl föreligger ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Ett beslut om förlängd handläggningstid ska inte kunna överklagas särskilt.

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts. Enligt samma bestämmelse får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare om det finns särskilda skäl. Då det krävs särskilda skäl för ett medgivande ger regleringen inte Skogsstyrelsen förutsättningar för en rutinmässig hantering att medge kortare tid.

Utredningen har föreslagit att markägaren ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med underrättelsen om avverkning. Markägaren ska enligt förslaget på förhand ha bedömt natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningen, vilka effekter åtgärden kommer få på dessa samt vilken hänsyn som bör tas med anledning av det. Vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen och den hänsyn som ska tas till dessa ska anges på en karta som ges in till Skogsstyrelsen. Förslaget bör rimligtvis innebära att handläggningen hos Skogsstyrelsen kan utföras på kortare tid då myndigheten som regel inte ska behöva utreda förhållandena på plats. Ett krav på kunskap som innebär mer genomarbetade hänsynsredovisningar bör därför innebära att den lagstadgade tiden på sex veckor kan förkortas.

Skogsstyrelsen fick 2014 ett uppdrag att analysera och beskriva hur myndighetens arbete behöver organiseras för att möjliggöra att tiden från det att avverkningsanmälan lämnas in till att avverkningen får påbörjas kan förkortas till tre alternativt fyra veckor.[36] Myndighetens redovisning resulterade den gången inte i någon förändring

[36] Skogsstyrelsen, *Förenkling i skogsvårdslagstiftningen, redovisning av regeringsuppdrag*, meddelande 1 2015.

av regelverket. Utredningen anser att förslaget om tydligare hänsynsredovisningar medför skäl att återigen överväga frågan.

14.4.1 Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor

I dag handläggs cirka 90 procent av anmälningarna om avverkning manuellt av en handläggare. Antalet handläggare som arbetar med dessa ärenden uppgår till mellan 150–190. Cirka 10 procent av de inkomna anmälningarna sorteras ut och handläggs automatiskt utan en manuell kontroll. Övriga ärenden hanteras manuellt. En stor del av de ärenden som handläggs manuellt hanteras snabbt och ges statusen handlagt. Endast en mindre andel leder vidare till fortsatt utredning och tillsyn. Cirka fyra procent av inkomna avverkningsanmälningar hittills under 2020 har besökts i fält av Skogsstyrelsen.

I dagsläget pågår två utvecklingsprojekt på Skogsstyrelsen som kommer att påverka hanteringen av avverkningsanmälningar och då även påverka bemanning.[37] Det ena projektet har till syfte att öka andelen ärenden som handläggs digitalt utan manuell granskning. Genom en digital analys i samtliga inkommande ärenden tas ett urval av ärenden upp för fortsatt manuell utredning. Målet med detta utvecklingsprojekt är att införa ett nytt sätt för handläggning av avverkningsanmälningar. Arbetssättet ska bygga på risk- och effektbaserad tillsyn och vara så flexibel att den går att anpassa till övrig verksamhet och förändrade behov och förutsättningar. Modellen innebär ett arbetssätt där Skogsstyrelsen enbart manuellt handlägger en delmängd av de anmälningar som kommer in till myndigheten. Det andra projektet ska tydliggöra hur en utredning av ett tillsynsärende ska ske allsidigt och tillvarata behoven utifrån det enskilda ärendets beskaffenhet. Projektet ska ta fram stöd för vad som ska ingå i utredningen av ett tillsynsärende, klargöra former för dokumentation under prövningen av ett ärende, svara på hur hanteringen av avverkningsärenden relaterar till bildande av formellt skydd och klargöra på vilket sätt kunskapskraven i miljöbalken påverkar utredning vid tillsyn. Tillsammans kommer projekten att leda till att antalet ärenden som manuellt handläggs blir färre samtidigt som utredning

[37] Projekten Ändamålsenlig ärendehandläggning och Utredning av tillsynsärende.

av de kvarvarande ärendena kommer att bli mer strukturerad och i vissa fall mer omfattande.[38]

Vid bedömning av längd på handläggningstiden behöver hänsyn tas till den tid som myndigheten behöver för att bedöma en anmälan, samråda med berörda myndigheter och kommuner. Handläggningstiden behöver även bestämmas till en sådan längd som innebär att Skogsstyrelsen har de resurser som krävs för att kunna efterleva den. En markägare som lämnar in en fullständig anmälan med hänsynsredovisning ska enligt utredningens förslag ha bedömt natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs. Markägaren behöver således i normalfallet ha besökt det område som berörs av åtgärden för att kunna ta fram det underlag som behövs. Planeringen av vilken hänsyn som ska tas ska ha gjorts innan underrättelsen med hänsynsredovisningen lämnas in till myndigheten. Tiden för handläggning får däremot inte bli så lång att den planering av hänsyn (traktplanering) som görs är inaktuell när avverkningen väl utförs.

Om tidsfristen förkortas kan allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna ta del av inkomna anmälningar och föra fram synpunkter innan avverkning genomförs försämras. Handläggningstidens längd måste därför bestämmas utifrån att det även ska vara möjligt för allmänhet och sakägare att kunna reagera på en anmälan om avverkning och, om behov finns, påtala eventuella brister i anmälan som exempelvis avsaknad av hänsyn till vissa natur- och kulturmiljövärden.

Utifrån dessa omständigheter bedömer utredningen att handläggningstiden bör kunna bestämmas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse om avverkning ges in.

Liksom i dag kan det tillkomma uppgifter om natur- och kulturmiljövärden på platsen även efter det att handläggningstiden löpt ut. Utredningens förslag innebär ingen skillnad i det avseendet annat än att tiden efter vilken markägaren får utföra sin avverkning förkortas. Skulle det inkomma uppgifter efter det att handläggningstiden löpt ut och ärendet därmed avslutats får de nytillkomna uppgifterna hanteras inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn.

Liksom i dag kan ytterligare tillsynsåtgärder behöva utföras även efter att Skogsstyrelsen avslutat den tillsyn som föranletts av en underrättelse enligt 14 §. Om nya omständigheter kommer till myn-

[38] Skogsstyrelsen, PM till utredningen om *Konsekvenser på nuvarande bemanning med anledning av förslaget om kortad handläggningstid*, 2020-09-09.

dighetens kännedom kan tillsyn behöva utföras enligt någon av de lagar som myndigheten har att tillämpa. Som nämnts har inte ett avslutat tillsynsärende någon rättskraft.

För Skogsstyrelsens del innebär det att om omständigheter framkommer som innebär att miljöbalkens bestämmelser borde ha tillämpats kan myndigheten behöva meddela ett tillsynsbeslut enligt balkens regler. På samma sätt kan ett beslut enligt 35 § skogsvårdslagen meddelas även efter att handläggningstiden för tillsyn över en underrättelse om avverkning passerats. Både miljöbalken och förvaltningslagen innehåller bestämmelser som medger interimistiska beslut.

14.4.2 Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid

Som utredningen redogjort för ska handläggningstiden börja löpa först när anmälan om avverkning med tillhörande hänsynsredovisning är fullständig. Är ansökan fullständig har utredningen föreslagit att avverkning kan ske tre veckor från det att en fullständig ansökan gavs in. För det fall att Skogsstyrelsen bedömer att det saknas underlag kan myndigheten begära att markägaren kompletterar sin anmälan. En komplettering kan behövas om det till exempel på ingiven kartskiss saknas uppgift om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det berörda området. Som utredningen nämnt bör sådan komplettering göras med stöd av 34 § skogsvårdslagen.

Begärs komplettering in börjar handläggningsfristen löpa först när kompletteringsföreläggandet efterlevts av markägaren och efterfrågat underlag således kommit in till Skogsstyrelsen.

Som huvudregel bör dock markägaren, förutsatt att en fullständig anmälan lämnats in, kunna räkna med att avverkning ska kunna ske tre veckor efter det att anmälan kom in till Skogsstyrelsen.

För att undvika en situation där ett kompletteringsföreläggande från Skogsstyrelsen kommer nära inpå att handläggningsfristen löpt ut bör det sättas en tid inom vilken Skogsstyrelsen måste ha förelagt markägaren om komplettering. Utredningen bedömer att Skogsstyrelsen bör kunna avgöra om komplettering krävs inom två veckor från det att anmälan kom in.

14.4.3 Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger

Som utredningen återkommit till ett antal gånger uppgår antalet anmälningar om avverkning till cirka 60 000 per år. För den stora merparten bedömer utredningen att dessa kommer att kunna hanteras inom ramen för den föreslagna tiden om tre veckor.

I vissa fall kan dock handläggningstiden behöva förlängas. Det kan handla om situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning.

Det kan behövas fältbesök för att bedöma om åtgärden kan tillåtas eller om den behöver begränsas på något sätt. I sådana fall krävs en längre handläggningstid än tre veckor. Berör avverkningen ett område med höga naturvärden kan åtgärden även vara sådan som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Aktualiseras samrådsplikten enligt miljöbalken gäller i stället en handläggningstid om sex veckor. Som utredningen redogjort för är det endast påverkan på naturvärden som hanteras inom samrådet. Övrig påverkan kommer att hanteras med stöd av skogsvårdslagen.

Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid. Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I dessa situationer måste myndigheten ha en rimlig tid för att kunna fatta beslut enligt 35 § skogsvårdslagen.

I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Ett beslut om förlängd handläggningstid bör inte kunna överklagas särskilt.

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog[1]

Speciella regler för avverkning och återväxt inom vissa områden där avverkning varit tillståndspliktig har varit del av fundamentet i svensk skogslagstiftning och har funnits med sedan år 1903. Skogsstyrelsen beskriver att bestämmelserna ursprungligen varit ett uttryck för en försiktighet och allmän osäkerhet om konsekvenserna av ett exploaterande skogsbruk i vissa miljöer. Regleringen har haft som ansats att minska risken för att skogsbruket i tider av dålig lönsamhet inte skulle kunna eller vilja investera i säkra och kostsammare återväxtåtgärder i de kärva eller klimatmässigt utsatta lägen som ofta sammanfallit med svagare lönsamhet. Andra allmänna hänsyn, som värnandet om natur- och kulturmiljö eller rennäringen, har tillkommit i senare tid.

15.1.1 Skyddsskog och svårföryngrad skog

Bestämmelser om ”vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot flygsandfält och fjällgränsens nedgående” meddelades genom lagen den 2 juli 1903 angående skyddsskogar. De geografiska områden som avsågs var då inte definierade. Regeringsförordnanden om vilka skogar som omfattades kom senare efter särskild besiktning i fält. Vissa områden i norra Sverige benämndes skyddsskogar och ett viktigt motiv till lagens tillkomst var att förhindra de omfattande avverkningar som då ägde rum inom övre och översta barrskogsregionen främst i

[1] Detta kapitel är i allt väsentligt hämtat från Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, som bilagts hemställan till regeringen den 31 maj 2018, Skogsstyrelsens dnr 2018/2907, Regeringskansliets dnr N2018/03651/SMF samt från Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19 *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog*, bilaga 3 till SOU 2009:30.

Jämtlands län, där merparten av aktuella skogar var i enskild ägo. Avverkning av skog inom skyddsskogarna utöver vad som var till husbehov fick ske först efter utsyning. Utsyningen bekostades av staten och utfördes av statlig förrättningsman (jägmästare). Avverkningens omfattning begränsades till vad som var långsiktigt hållbart. Reproduktionsplikt saknades. Skyddsskogslagen gällde under åren 1905–1937 och Domänstyrelsen var den myndighet som utövade tillsynen.

Genom 1923 års skogsvårdslag[2] tillkom de första bestämmelserna i den svenska skogslagstiftningen angående så kallade svårföryngrade skogar. Med svårföryngrad skog avsågs områden i havsbandet, på höjder eller eljest i särskilt exponerat läge där det måste befaras att återväxten efter ovarsam avverkning skulle bli undermålig eller omöjliggöras. Svårföryngrad skog avsattes i kustbandet i Västerbottens, Uppsala, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar län samt på Öland och Gotland. Bestämmelserna innebar i praktiken motsvarande utsyningstvång som för skyddsskogarna enligt lagen 1903, rätt för skogsägaren att få tillstånd till avverkning på en gång i den utsträckning som var förenlig med skogens återväxt och det framtida behovet av husbehovsskog samt viss skyldighet för ägaren att utföra återväxtåtgärder (”utan oskälig kostnad”). Skogsvårdsstyrelsen var tillsynsmyndighet.

Skyddsskogslagen upphörde att gälla 1937 och därmed samlades bestämmelserna om skyddsskogar och svårföryngrad skog i skogsvårdslagen. De skogar som behövdes till skydd mot sandflykt eller mot fjällgränsens nedgående benämndes skyddsskogar medan övriga skogar som tidigare omfattades av skyddsskogslagen kom att omfattas av bestämmelserna om svårföryngrad skog i 1923 års skogsvårdslag. Vissa områden i närheten av fjällen benämndes således fortfarande skyddsskog. Nyordningen som gällde fr.o.m. 1938 innebar att Skogsvårdsstyrelsen blev tillsynsmyndighet för de aktuella områdena.

I Norrbottens och Västerbottens län gällde ännu den så kallade ”lappmarkslagen”, en lag som funnits sedan 1866, med omarbetningar 1915 och 1932 och som innebar särskilda avsyningsbestämmelser för skogarna i bland annat Norr- och Västerbottens lappmarker. Avverkning fick inte (med vissa undantag) ske utan tillstånd från Skogsvårdsstyrelsen. Återväxtkraven motsvarade dem i 1923 års skogsvårdslag men Skogsvårdsstyrelsen kunde medge lättnader av hänsyn till skogsbrukets svaga ekonomi.

[2] SFS 1923:212.

När skogsvårdslagen reformerades 1948 ersatte den lappmarkslagen. I 1948 års lag genomfördes även en definitionsändring som innebar att de skogar i fjälltrakterna som efter 1938 ännu benämndes skyddsskogar i fortsättningen skulle benämnas svårföryngrad skog. Med skyddsskog avsågs då endast de skogar som kan behövas till skydd mot sand- eller jordflykt. Med svårföryngrad skog avsågs de skogar som behövs till skydd mot fjällgränsens nedgående eller där återväxten i allmänhet kunde omöjliggöras eller försvåras avsevärt. Kustskogarna i mellersta Sverige upphörde nu att betraktas som svårföryngrade områden. Aktuella geografiska områden för de särskilda skogstyperna avsattes i förordnanden efter fältbesiktningar i början av 1950-talet.

Även 1979 års skogsvårdslag behölls synsättet från tidigare lagar beträffande de skogsområden där särskild hänsyn kunde krävas. Däremot uppdrogs åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av vilka geografiska områden som skulle avgränsas som svårföryngrad skog och skyddsskog. Betydande arealer kom att tillföras, särskilt i de fyra nordvästliga länen. Huvuddelen av arealerna var statens skogar eftersom dessa först genom 1979 års lag generellt kom att omfattas av skogsvårdslagen.

15.1.2 Fjällnära skog

Fram till 1970-talet har säkerställandet av återbeskogningen, dvs. att ny skog etableras där en avverkning skett, och den långsiktiga tillgången på virke varit den röda tråden i svensk skogspolitik.

Inom området för svårföryngrad skog i norra Sverige infördes dock år 1991 bestämmelser i skogsvårdslagen som rör skogsbruket i området nära fjällen av andra motiv.[3] Genom ett tillägg i paragrafen som reglerade skyddsskog och svårföryngrad skog infördes möjligheten att genom förordning bestämma vilka områden av den svårföryngrade skogen som ska anses utgöra fjällnära skog. För den fjällnära skogen infördes särskilda bestämmelser om att hänsyn skulle tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen vid tillståndsgivningen. I samband med lagändringen år 1991 som medförde avsevärda åligganden för enskilda markägare som berördes infördes på lagrådets inrådan ett bemyndigade för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att föreskriva avgränsningen av

[3] Prop. 1990/91:3.

den fjällnära skogen. Genom förordning om gränserna för fjällnära skog[4] fastställde Skogsstyrelsens den fjällnära gränsen.

Reglerna om skyddsskog, svårföryngrad skog, och fjällnära skog gällde parallellt fram till år 2010. Då upphörde de särskilda reglerna för skyddsskog och svårföryngrad skog. Behovet av bestämmelserna om skyddsskog ansågs ha spelat ut sin roll. Inventeringar hade nämligen visat att de kustnära dynområden som ofta återfanns inom gränsen för skyddsskog, var livsmiljö för många rödlistade arter. Här återfanns också flera naturtyper och arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv. Regeringen konstaterade att det skyddsbehov som fanns när bestämmelserna infördes ersatts av ett allmänt intresse av att avveckla skogen i vissa av dessa områden för att stärka den biologiska mångfalden, det vill säga för att ge plats åt djur- och växtarter som är beroende av exponerade sandmiljöer. De särskilda bestämmelserna om skyddsskog motverkade detta intresse.

Inte heller för den svårföryngrade skogen ansågs bestämmelserna vara motiverade då motsvarande skydd för återbeskogning och allmänna hänsyn kunde ges inom det ordinarie anmälningssystemet. En avveckling av begreppet svårföryngrad skog innebar därmed en regelförenkling.

Den fjällnära gränsen

Begreppet fjällnära skog kan ha olika innebörd för olika personer och organisationer och används därför i debatten med olika innebörd. Den ursprungliga gränsen för fjällnära skog utgjordes av skogsodlingsgränsen enligt riksskogstaxeringen 1969. I Norr- och Västerbottens län, där statens skogsmarksinnehav var dominerande var gränsen i någorlunda överensstämmelse med skogsbrukets dåvarande intresseavvägning. I Jämtlands län, där de statliga markerna var och är utspridda lät riksskogstaxeringen göra en gränsdragning mellan skogsodlingsgränsen på det statliga innehavet med hjälp av linjal. Gränsen i Jämtlands län kom därmed av förklarliga skäl att på sina håll få en besynnerlig och svårförståelig dragning. I början av 1990-talet fick Skogsvårdsorganisationen i uppdrag att föreslå en ny gränsdragning, anpassad till gränser eller objekt i terrängen som lätt kan identifieras. Resultatet blev det geografiska område som anges i förordningen om

[4] SKSFS 1991:3.

gränserna för fjällnära skog. Särskilt för Jämtlands län kvarstår även nu gränsdragningar i terrängen som kan vara svåra att motivera.[5]

Den fjällnära gränsen utreddes så sent som år 2009. Från markägarhåll hade viss kritik framförts mot hur gränsens lagts ut. Exempelvis att ett sammanhängande större skogsområde delas av en väg och att gränsen har dragits vid vägen, trots att förutsättningarna för skogsbruk är lika på båda sidor. Gränsskogsutredningen ansåg i sitt betänkande *Skog utan gräns?*[6] att gränsen trots att den vid tillblivelsen haft ett något oklart syfte numera vunnit hög acceptans. Gränsen ansågs ha en idémässig och kommunikativ funktion för att markera att andra prioriteringsförhållanden mellan skogsbruk och allmänna intressen skulle göras inom fjällskogsområdet än i övriga landet. Skogsbrukets förutsättningar ur föryngringssynpunkt ansågs inte längre vara styrande för dess dragning. Gränsens betydelse för statistisk redovisning framhölls även särskilt.

Gränsskogsutredningen ansåg således att den fjällnära gränsen skulle bestå. Gränsen ansågs vidare vara så pass etablerad att kostnaderna med en eventuell justering av denna knappast kunde anses vara motiverad. Regeringen ansåg det inte heller motiverat att föreslå en justering av gränsen men fann skäl att föra in en grundläggande definition av vad som utgör fjällnära skog i Skogsvårdslagen. Regeringen bemyndigades att meddela föreskrifter om vilka områden som utgör sådan skog. I skogsvårdsförordningen pekade regeringen ut de områden som Skogsstyrelsen angett i förordningen om gränserna för fjällnära skog. Lagändringen fick därmed inte någon saklig verkan avseende gränsens sträckning.[7]

Det bör understrykas att den fjällnära gränsen har till syfte att ange inom vilket område naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd. Gränsen är inte utvecklad utifrån några strikta skogsbiologiska kriterier.

[5] Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, bilaga 3 i SOU 2009:30, s. 123.
[6] SOU 2009:30.
[7] Prop. 2009/10:201.

15.1.3 Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog

Bestämmelserna som sedan 1991 gäller för det fjällnära området motiveras av andra syften än att reglera skogsföryngring, även om särskilda krav ställs också i detta avseende. Som nämnts har det främsta syftet varit att naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd i det fjällnära skogsområdet. Prioriteringsförhållandet i fråga om markanvändningen i det aktuella området är således ett annat än i övriga delar av landet.

Naturvårdens intresse

Som skäl för inrättande av den fjällnära gränsen anfördes bland annat att det fjällnära området hyser huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar och att de höga naturvärdena ofta är kopplade till områdenas storlek, deras relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Departementschefen anförde 1991 följande beträffande skälen till den särskilda regleringen av fjällnära skog:

> De fjällnära barrskogarna har sålunda ofta stora naturvärden. Värdena ligger främst i områdenas storlek, relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Till sin ytvidd saknar de motsvarighet i Europa med undantag för Sovjetunionen. Kombinationen av väglöst land, oreglerade vattendrag och sjöar, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskogar anses vara fjällrandzonens grundläggande kvaliteter i såväl fauna- som florahänseende och en viktig förutsättning för många arters överlevnad. I dessa kvaliteter ligger också en stor del av det turistiska värdet. När det gäller friluftslivet i dessa områden kan nämnas verksamheter som jakt, fiske, bär- och svampplockning.
>
> Genom sin storlek och i många områden låga grad av kulturpåverkan erbjuder den fjällnära barrskogen en unik möjlighet för barrskogens fauna att utvecklas naturligt. Detta ger möjlighet för ekologisk forskning om naturliga förändringar i såväl faunans som florans sammansättning. Denna forskning kan vara av grundläggande betydelse i fråga om artbevarande och i fråga om förståelsen av det nordliga skogsekosystemet. Detta gör områdena speciellt viktiga från forskningssynpunkt.[8]

Den allmänna tillståndsplikten ansågs vara ett viktigt komplement till formellt skydd i området och innebar, mot ovan angivna slutsatser om naturvärdena, en påtaglig förstärkning av naturskyddet. Reservats-

[8] Prop. 1990/91:3 s. 24 f.

bildningen hade påbörjats i det fjällnära området endast några år innan 1991-års lagändring. Numera omfattas dock betydande arealer av olika former av formellt skydd.

Bestämmelsen om tillståndsplikt skulle därmed ses som ett komplement till andra naturvårdsinsatser, bland annat dåvarande regler om naturreservat och naturvårdsområden. Departementschefen framhöll att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat. Om det till exempel skulle bli fråga om att skydda större sammanhängande områden bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas. Det anfördes vidare att det ligger i sakens natur att om myndigheten överväger att vägra en avverkning av naturvårds- eller kulturmiljövårdsskäl ska den samråda med länsstyrelsen så att det blir klarlagt om det ena eller det andra institutet bör användas.[9]

Vid översynen av reglerna två decennier senare bekräftades de orörda fjällskogarnas naturvärden.[10]

Kulturmiljövårdens intresse

Redan inför 1991-års lagändring konstaterade Skogsstyrelsen i sin underlagsrapport att det fanns stora brister i kunskap om förekomsten av kulturminnen i det fjällnära området. Det särskilda hänsynskravet till kulturmiljön motiverades därför med att det gav Skogsstyrelsen en möjlighet att besluta om en inventering av området innan tillstånd till avverkning, för att säkerställa att inga okända kulturminnen skulle förstöras.[11]

Skälet till den låga kunskapen om denna fornmiljö beror på att det inte genomförts någon heltäckande inventering. Riksantikvarieämbetet bedrev landsomfattande fornminnesinventering för den ekonomiska kartans utgivning mellan åren 1938 och 2003. Inventeringarna koncentrerades då främst till de mellersta och södra delarna av landet. Eftersom fjällkedjan och närliggande delar av Norrlands inland inte försågs med ekonomisk karta gjordes inga inventeringar där.[12] Stora delar av övriga Norrland kom endast att inventeras översiktligt, vissa områden inte alls. De inventeringar som genomfördes

[9] Prop. 1990/91 :3 s.44 f.
[10] Prop. 2009/10:201 s. 39.
[11] Bilaga 1 till prop. 1990/91:3 s. 85.
[12] PM RAÄ dnr 411-2785-1995.

koncentrerades till de mer tätt befolkade områdena längs kusten. De inventeringar som genomförts i senare tid och ny forskning har visat att området hyser fler kulturmiljöer och fornlämningar än vad som tidigare varit känt.[13]

Rennäringens intresse

I 1979-års skogsvårdslag fanns vid tillkomsten inget särskilt stadgat om hänsyn till rennäringen, viket kritiserats av flera remissinstanser. Med anledning av detta uttalade departementschefen i propositionen att hänsyn skulle tas till rennäringen vid skogsbruk. Detta kom dock inte till uttryck direkt i lagtexten på annat sätt än att hänsyn skulle tas till naturvården och andra allmänna intressen. Rennäringen avsågs omfattas som ett allmänt intresse enligt denna bestämmelse. Departementschefen betonade nödvändigheten av att eventuella konflikter mellan skogsbruk och rennäring löstes på ett effektivt och smidigt sätt. Genomförandet skulle ske via samråd. Förutsättningarna för samförståndslösningar ansågs särskilt goda med hänsyn till att statens stora markinnehav.[14]

Efter att Skattefjällsmålet[15] hade avgjorts år 1981 tillsattes Samerättsutredningen som la fram sitt huvudbetänkande år 1989.[16] Utredningen hade till uppgift att utreda möjligheterna att stärka samernas rättsliga ställning. Utredningen konstaterade att de allvarligaste störningarna i renskötseln hängde samman med det moderna storskogsbruket och arbetet inriktades därför på att hitta vägar att stärka rennäringens ställning gentemot storskogsbruket. Utredningen fann att det var otillfredsställande att innehavaren av en så stark rätt som renskötselrätten skulle stå utan reell möjlighet till inflytande när underlaget för näringsverksamheten påtagligt förändrades, både utifrån såväl civilrättsliga som näringsrättsliga utgångspunkter. Utredningen föreslog därför att den som ägde eller brukade mark inom renskötselområdet skulle vara skyldig att samråda med berörd sameby vid större skogsavverkningar under vissa förutsättningar.

När de särskilda reglerna om skogsbruket i det fjällnära området tillkom år 1991 ansåg departementschefen att det fanns övervägande

[13] Prop. 2009/10:201 s. 39.
[14] Prop. 1978/79:110 s. 15–16.
[15] NJA 1980 s. 1.
[16] SOU 1989:41.

skäl att införa regler som tryggade av renskötselrätten inom området. Redan tidigare fanns det i Skogsstyrelsens allmänna råd angett vilken hänsyn som borde tas för rennäringen som allmänt intresse vid skogsbruksåtgärder. Departementschefen menade att hänsynen till rennäringen borde markeras på ett tydligare sätt i lagen än vad som tidigare varit fallet då den endast ansetts ingå i de övriga allmänna intressena.[17] Angående den fjällnära regionen uttalades bland annat följande.

> I renskötselsammanhang har intresset främst riktats mot medelålders och äldre skog med marklav och lavbärande träd. Den skogen utnyttjas normalt för renbetning under längre eller kortare tid varje år, i första hand under höst och vår men även vintertid. För renskötseln har tillgången på hänglav och andra trädlavar alltid haft stor och vissa år avgörande betydelse för renarnas överlevnad. Under perioder då snöförhållandena är sådana att markbetet är otillgängligt för renarna utgör nämligen dessa lavar det enda naturliga bete som står till förfogande. Dessa betesproblem förekommer huvudsakligen under vårvinterns skarperiod.[18]

De bestämmelser som infördes i skogsvårdslagen år 1991 i förhållande till rennäringen var i korthet följande. Fastighetsägaren skulle i en ansökan om tillstånd för att avverka i områden med svårföryngrad skog redovisa de åtgärder som skulle göras för att tillgodose rennäringens intressen. Avverkningstillstånd fick inte meddelas om avverkningen medförde ett så väsentligt betesbortfall att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkades eller om avverkningen omöjliggjorde sedvanlig samling och flyttning av renarna. Utöver detta togs en särskild hänsynsregel in i skogsvårdslagen som omfattade hela renskötselområdet med samma lydelse som gäller i dag. Dessutom infördes en bestämmelse om att en skogsägare var skyldig att bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan en avverkning skedde inom renskötselns åretruntmarker. Skyddet för rennäringen kopplades till den redan existerande gränsen för svårföryngrad skog, som i vissa delar sammanföll med renskötselns åretruntmarker. Att gränsen för svårföryngrad skog valdes tycks närmast ha motiverats av effektivitetsskäl, eftersom det redan fanns ett tillståndsförfarande inom detta område.[19]

När begreppet svårföryngrad skog togs bort år 2009 ansåg Gränsskogsutredningen det nödvändigt att ersätta skyddet för rennäringen

[17] Prop. 1990/91:3 s. 52.
[18] Prop. 1990/91:3 s. 23 f.
[19] Prop. 1990/91:3 s. 57 samt Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, 2017, s. 118.

i tillståndsprövningen med bestämmelser som på motsvarande sätt tillvaratog rennäringens intressen. Utredningen föreslog därför att markägaren skulle ges en informationsplikt mot samebyn inför alla avverkningar inom hela renskötselområdet, alltså utan begränsningar av det som tidigare utgjort svårföryngrad skog. Berörd sameby skulle därefter ha möjlighet att påkalla samråd.[20] Regeringen stannade dock vid att det tidigare samrådsförfarandet skulle fortsätta att gälla inom samebyns åretruntmarker. Eftersom tillståndsplikten för avverkning upphörde i det område som tidigare utgjort svårföryngrad men inte fjällnära skog, sker dock ingen formell prövning av renskötselns intresse i dessa områden. I stället infördes en möjlighet att förbjuda en anmäld avverkning inom renskötselns åretruntmarker om konsekvenserna av avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller om den omöjliggör en sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Berörd sameby saknar dock i de områden som inte längre omfattas av tillståndskravet en reell möjlighet att överklaga en avverkning då inget beslut fattas eller kommuniceras.

[20] SOU 2009:30 s. 12 f.

15.2 Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog

Fjällnära skog definieras numera i 2 b § skogsvårdslagen enligt följande.

> Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där
>
> 1. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen eller
> 2. det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.

Regeringen får enligt 2 b § andra stycket skogsvårdslagen meddela föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog. Vilka områden som träffas av de särskilda regler som gäller fjällnära skog bestäms således genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor.

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövården genom föreskrifter och förbud, tillståndsplikt och villkor.

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § som fastslår: I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeln innebär att all avverkning av skog i den fjällnära skogen utom röjning och gallring kräver tillstånd, även avverkning för att ta mark i anspråk för annat ändamål. Överträdelser av bestämmelsen i 15 § skogsvårdslagen är straffsanktionerade och kan leda till fängelse eller böter enligt 38 §.

I 16 § skogsvårdslagen föreskrivs att sökanden i ansökan till avverkning ska redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövården och rennäringens intressen samt för att trygga återväxten av skogen.

Av 17 § skogsvårdslagen framgår att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs.

I 18 § skogsvårdslagen stadgas att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. I anslutning till 18 § finns i skogsvårdsförordningen bestämmelser om inventering för kartläggning av naturvärdena och upprättande fördjupade verksamhetsplaner. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjäll-

nära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan utredning bekostas av staten.[21] Inom områden av den fjällnära skogen där skogsbruket är särskilt utsatt för konkurrens av andra markanvändningsintressen kan fördjupade verksamhetsplaner upprättas. Sådana planer upprättas av Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelse.[22]

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges endast om det finns särskilda skäl till det.

Av 18 b § framgår vidare, att när tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten.

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen i samband med att tillstånd till avverkning ges besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen.

Om någon bryter mot villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c § kan det leda till straffansvar (böter eller fängelse) enligt 38 § skogsvårdslagen.

I 19 § skogsvårdslagen anges att för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § (avseende hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen) gäller rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid sidan av de särskilda bestämmelserna för avverkning finns ytterligare regler som gäller för skogsbruket i den fjällnära skogen. I 6 b § förbjuds användning av främmande trädarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Förbudet är straffsanktionerat enligt 38 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

[21] 19 § skogsvårdsförordningen.
[22] 23 § skogsvårdsförordningen.

15.2.1 Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §)

Enligt motiven till 1991-års lagstiftning om tillståndsplikt för avverkning av fjällnära skog skulle dessa ses som ett komplement till naturvårdslagstiftningens bestämmelser om områdesskydd. De skulle även utgöra ett komplement till de bestämmelser som gav befogenhet för länsstyrelsen att med stöd av dåvarande naturvårdslagstiftning meddela föreläggande i syfte att begränsa och motverka skador på naturmiljön av arbetsföretag. Dessa regler motsvaras i dag av bestämmelser om tillsyn enligt 26 kap. och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Departementschefen framhöll i lagmotiven att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat och angav som exempel större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården. I dessa fall antogs Skogsstyrelsen samråda med länsstyrelsen om vilken skyddsform som skulle användas; områdesskydd eller nekat tillstånd.[23]

Änokdomen innebar en ändring av Skogsstyrelsens tidigare restriktiva tillämpning av nekat tillstånd till avverkning

Trots att lagstiftaren angett att Skogsstyrelsens möjlighet att avslå en ansökan om avverkning i fjällnära skog utgjorde ett komplement till områdesskydd tillämpade myndigheten inte denna möjlighet. Detta framgår tydligt av den så kallade Änokdomen,[24] som medförde en ändrad praxis för Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog.

Änok, är ett deltaområde i Luleälvens övre avrinningsområde norr om Kvikkjokk i Norrbotten, just i kanten av Sarek. Det i målet aktuella området utgjorde en privatägd enklav inne i naturreservatet Kvikkjokk-Kabla. Målet avsåg en ansökan om tillstånd till föryngringsavverkning av fjällnära skog i två områden om sammanlagt 55 hektar (senare ändrat till 40 hektar) i direkt anslutning till en tidigare avverkning söder om deltat.

Naturvärdena i Änok skiljer sig inte nämnvärt från de i det omgivande naturreservatet och Skogsstyrelsen hade registrerat nyckelbiotoper över i stort sett hela arealen.

Innan Skogsstyrelsen meddelade sitt beslut i ärendet hade länsstyrelsen försökt nå en överenskommelse med markägarna om att om-

[23] Prop. 1990/91:3 s. 44–45 och 74.
[24] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 december 2014, i mål nr 439-14.

rådet skulle tillföras det närliggande naturreservatet. Av länsstyrelsens yttrande till Skogsstyrelsen framgick att den planerade avverkningen avsåg gammal naturskog, rik på flerhundraåriga träd och död ved inom ett obrutet, väglöst vildmarksområde av riksintresse både för naturvården och för det rörliga friluftslivet. Länsstyrelsen ansåg mot bakgrund av de höga naturvärdena att den aktuella avverkningen berörde ett område av väsentlig betydelse för naturvården och att en avverkning skulle vara oförenlig med områdets naturvårdsintressen. Länsstyrelsens uppfattning var därför att tillstånd till avverkningen inte borde medges.

Skogsstyrelsen beslutade dock att medge tillstånd till avverkning i de ansökta områdena. I beslutet föreskrevs hänsyn som innebar att cirka 1,5 hektar av nyckelbiotopen skulle sparas i varje område.

Skogsstyrelsens motiverade sitt beslut med att 18 § skogsvårdslagen är avsedd att användas i yttersta undantagsfall, när en tilltänkt avverkning bedöms så oförenlig med naturvårdens intressen att den inte kan tillåtas *och* ett mer permanent skydd av något skäl inte behövs eller kan skapas. Användningen av 18 § skogsvårdslagen borde enligt Skogsstyrelsen i praktiken också inskränkas till fall där de höga naturvärdena på ett eller annat sätt får ett varaktigt skydd genom beslutet eller till fall där ett sådant skydd inte behövs. Skogsstyrelsen ansåg sig finna stöd för denna tillämpning genom rekvisiten ”oförenlig” och ”av väsentlig betydelse” i bestämmelsen, vilket ansågs markera en restriktiv tillämpning. Skogsstyrelsen påpekade även att 18 § skogsvårdslagen har varit i kraft sedan 1 juli 1991 och aldrig tillämpats på så sätt att en ansökan om avverkningstillstånd avslagits med stöd av paragrafen. Genom att de i målet aktuella områdena vid två tillfällen undantagits formellt skydd av länsstyrelsen, då de angränsande reservaten bildats, ansåg Skogsstyrelsen att avverkningarna inte kunde anses vara oförenliga med intressen av väsentlig betydelse för natur- och kulturmiljövården. Om så varit fallet ansåg Skogsstyrelsen nämligen att länsstyrelsen borde ha låtit områdena omfattats i något av de tidigare reservatsbesluten.

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten av bland andra Svenska Naturskyddsföreningen som medgavs talerätt med stöd av Århuskonventionen.[25]

[25] Kammarrätten kom att avvisa föreningens överklagande. Ett beslut som Högsta förvaltningsdomstolen därefter undanröjde med stöd av artikel 9.3 i Århuskonventionen och erkände föreningen klagorätt, se mål HFD 2014 ref. 8.

Förvaltningsrätten konstaterade att det enskilda intresset av att få tillstånd till att avverka måste vägas mot det allmänna intresset att bevara värdefulla naturvårdsområden vid prövningen. Däremot skulle, enligt domstolen, en ansökan om avverkning inte beviljas enbart med motivering att länsstyrelsen valt att inte ge området ett formellt skydd. I stället skulle en individuell prövning av det aktuella området göras.

Skogsstyrelsen överklagade domen till kammarrätten bland annat med motiveringen att förvaltningsrättens tillämpning av bestämmelsen resulterat i att 18 § skogsvårdslagen ersatt reglerna om områdesskydd i stället för att komplettera dem. Vidare anförde Skogsstyrelsen att hänsyn skulle tas även till de stora arealerna skyddad mark i området och till de begränsningar i form av villkor som tillstånden innehöll.

Kammarrätten konstaterade att det faktum att områdena tidigare varit föremål för samråd om reservatsbildning, men att något formellt skydd inte kommit till stånd av olika skäl, inte skulle påverka tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen. I målet var det ostridigt att höga naturvärden fanns i området och kammarrätten fann att den ansökta avverkningen var oförenligt med intressen som var av väsentlig betydelse för naturvården. Förvaltningsrättens dom fastställdes därför.

Skogsstyrelsens ställningstagande

Efter Änokdomen utredde Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket hur ett nekat tillstånd till avverkning skulle hanteras. Myndigheternas bedömning var att ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog saknar den verkan som följer av ett beslut om områdesskydd enligt miljöbalken. Myndigheterna baserade denna ståndpunkt bland annat på följande faktorer: Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog riktar sig endast till den som ansökt om tillstånd till avverkningen. Beslutet gäller enbart den i ansökan angivna åtgärden. Andra typer av skogsbruksåtgärder, så som exempelvis gallringar och plockhuggningar, omfattas inte av vare sig tillståndsplikten eller av ett beslut om nekat tillstånd. Ett nekat tillstånd kan även sägas ha en tidsbegränsad verkan, i perspektivet av att beslutet inte vinner negativ rättskraft och att ett avslag på en ansökan vid en tidpunkt därmed inte hindrar sökanden från att söka på nytt och få saken prövad igen. Likaså kan en framtida ny ägare till fastigheten ansöka om tillstånd.

Tillstånd torde även kunna sökas av en innehavare av särskild rätt i fastigheten.[26]

Rättsläget bedömdes dock mycket oklart vilket föranledde att Skogsstyrelsens styrelse den 24 april 2018 ställde sig bakom en ny ordning för handläggande av ärenden avseende tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen. Prövningen skulle enligt ställningstagandet ske i tre steg: 1) frågan om tillstånd till avverkning prövas, 2) frågan om skogsbruk är pågående markanvändning i det aktuella området prövas, 3) frågan om ersättning ska utgå vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning prövas. Detta handläggningsstöd har dock inte använts då Skogsstyrelsen avvaktat utgången av pågående rättsprocesser.

Den 31 maj samma år hemställde Skogsstyrelsens styrelse till regeringen om en översyn av reglerna beträffande fjällnära skog. I den skrivelsen påpekades särskilt att syftet med regleringen i 18 § skogsvårdslagen är oklart och att det även är oklart hur denna regel är tänkt att samspela med områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Vidare påpekades att ersättningsrätten i 19 § skogsvårdslagen är svårtillämpad, bland annat beroende på frågan om vilken pågående markanvändning som anses föreligga i fjällnära skog samt att det är oklart vilket intrång som ska ersättas. Även Naturvårdsverket begärde, genom en hemställan till regeringen samma dag, om klargörande angående i vilket uträckning formellt skydd ska tillämpas i de områden där avverkningstillstånd inte kan lämnas.

Tabell 15.1 Tillstånd till avverkning

Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog efter Ånokdomen

År	Ansökningar	Skogsstyrelsens beslut		
		Tillstånd till avverkning	*Tillstånd till viss avverkning*	*Avslag till avverkning*
2014	270	269	0	1
2015	214	204	0	10
2016	288	241	12	35
2017	180	166	0	14
2018	185	137	22	26
2019	225	180	22	23

[26] Se Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, s. 13.

15.2.2 Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§)

Hänsyn till natur- och kulturmiljön

Om Skogsstyrelsen beviljar en ansökan om avverkning av fjällnära skog ska beslutet även innehålla de hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården samt till rennäringens intressen. Hänsynen ska regleras genom hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande.

Både 18 b och 30 §§ skogsvårdslagen föreskriver att hänsyn får bestämmas avseende hyggens storlek och utläggning. De hänsyn som beslutas med stöd av 18 b § är emellertid till skillnad mot de generella hänsynskraven i 30 § inte begränsade av att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. Den så kallade intrångsbegränsningen[27] är därför inte tillämplig vid hänsynsbeslut som ges i samband med tillståndsgivningen. Ersättning för intrång ska däremot utgå enligt 19 § för all skada ovan intrångsbegränsningen till följd av ett beslut om hänsyn. För de fall då Skogsstyrelsen med stöd av 18 § meddelar ett avslag på tillstånd till avverkning för viss del av den tillståndsökta arealen och samtidigt beslutar om hänsyn enligt 18 b § för den del där avverkning tillåts, räknas intrångsbegränsningen mot den sammanlagda inskränkningen.

Hänsyn till rennäringen och renskötselrätten

När det gäller hänsyn till rennäringens intressen föreskrivs i 18 b § tredje stycket skogsvårdslagen att de villkor som uppställs inte får avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Skälet till att hänsynen i skogsbruket ska begränsas av den civilrättsliga renskötselrätten och av vad som ska tolereras inom ramen för pågående markanvändning har att göra med att regleringen avser det civilrättsliga förhållandet mellan två samtidigt gällande rättigheter på samma mark.[28] Skogsbrukets begränsning enligt bestämmelsen är därmed till förmån för en annan civilrätt , likt grannelagstiftningen i jordabalken, och inte av allmänna hänsyn – trots att bestämmelsens förled är formulerad till fördel för rennäringen som kan tolkas som

[27] Se om intrångsbegränsningen i kapitel 6.1.5, särskilt figur 6.1.
[28] Se prop. 1990/91:3 s. 59 samt lagrådet i a.prop. s. 180 f.

ett allmänt intresse. Enligt departementschefen innebär dock inte formuleringen, ”vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten”, som tillkom på lagrådets inrådan, någon väsentlig förändring mot begreppet avsevärt försvårad markanvändning.[29] På grund av hänsynsbestämmelsens civilrättsliga karaktär följer ingen rätt till ersättning från staten.

Vid prövningen av hänsyn till renskötseln har inte Skogsstyrelsen tillgång till renbruksplanernas beteslandsindelning och inte heller alltid till vad som förekommit vid samråd mellan skogsbrukaren och samebyn. Skogsstyrelsens handläggarstöd har dock tillgång till vissa offentliga uppgifter som anläggningar och flyttleder.[30] Skogsstyrelsens hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 2 handlar vanligtvis om bevarande av hänglavsbärande trädgrupper och om skonsamma markberedningsmetoder och avser inte den berörda samebyns specifika förutsättningar eller behov.

I detta sammanhang kan erinras om att den hänsyn Skogsstyrelsen med stöd av 18 b § skogsvårdslagen beslutar om till förmån för renskötseln inte vinner rättskraft i det civilrättsliga förhållandet mellan samebyn och markägaren. Den sameby som lidit påvisbar skada på grund av skogsbruk som stått i strid med samebyns samrådsyttrande torde ha möjlighet att kräva skadestånd av skogsbrukaren på civilrättslig grund. Praxis på området saknas dock och rättsläget får bedömas som osäkert.

Begreppet renskötselrätt i bestämmelsen avser endast den del av rättigheten som hänförs till renskötseln. Övriga rättigheter, som färdselrätt, jakträtt och fiskerätt beaktas inte av Skogsstyrelsen inom ramen för den prövning som sker enligt 18 b §.

Övriga hänsyn

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen. Bestämmelsen har inte haft någon större praktisk betydelse, men har i vissa fall tillämpats i områden där avverkningen skulle riskera att leda till omedelbara eller framtida erosioner eller ras.

[29] Prop. 1990/91:3 s. 53.
[30] Dessa uppgifter förekommer i kartskiktet IRENMARK som finns i Skogsstyrelsens handläggarstöd Navet.

15.2.3 Ersättningsrätten (19 §)

Begreppet pågående markanvändning har på ett mer övergripande plan berörts i kapitel 5.2.

Samtidigt som tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog infördes 1991 infördes också ersättningsbestämmelserna i 19 § skogsvårdslagen. I propositionen konstaterades att tillståndsplikten och möjligheten att besluta om villkor kunde komma att medföra att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Bestämmelsen om tillståndsplikt innebar att naturvårds- och kulturmiljöintressena blev jämställda med skogsbrukets intressen vid en prövning enligt skogsvårdslagen av en ansökan om avverkning i fjällnära skog – då en principiell nyhet i skogsvårdslagen. I förarbetena konstaterades att den nya tillståndsprövningen delvis tjänade samma syften som naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat. På grund av det och att ersättningsfallen är begränsade till fjällnära skog och dessutom förväntades bli få till antalet ansågs inte att skogsvårdslagen borde tyngas med egna bestämmelser om ersättning. I stället borde därför naturvårdslagens ersättningsbestämmelser om ersättning vid bildande av naturreservat kunna utnyttjas, och en hänvisning till dessa regler togs därför in i skogsvårdslagen.[31] Sedan miljöbalkens införande 1999 hänvisas till motsvarande ersättningsregler i 31 kap. miljöbalken.

Före 1991 innehöll alltså inte skogsvårdslagen några ersättningsbestämmelser. Lagen medgav då inte heller så omfattande inskränkningar som de som 1991 infördes i 18 § och 18 b § första stycket p. 1 skogsvårdslagen. Inskränkningar tilläts även innan men endast i den omfattning pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten inte avsevärt försvårades.[32]

I fråga om pågående markanvändning relaterat till avverkning i fjällnära skog anges i motiven följande.

> När det gäller tillämpningen av begreppet pågående markanvändning för skogsbruket har ibland framförts den uppfattningen att det är ologiskt att kalla en verksamhet som planeras att genomföras i ett område där den inte tidigare har förekommit för pågående markanvändning. Med ett sådant synsätt skulle en kalavverkning i områden där en sådan skogsbruksåtgärd inte tidigare skett inte vara att betrakta som ett led i pågående markanvändning. Om denna inställning skulle godtas skulle alltså en kalavverk-

[31] Prop. 1990/91:3 s. 46.
[32] SOU 2013:59 s. 82.

> ning kunna stoppas utan att markägaren får ersättning för den skada han därigenom lider.
>
> Frågan huruvida en kalavverkning av skogsmark utgör led i pågående markanvändning har tidigare varit aktuell i lagstiftningssammanhang, bl.a. år 1974 i samband med ändringar i naturvårdslagen (se prop. 1974:166). Riksdagen har därvid konstaterat att trakthyggesbruk, som bl.a. innebär att avverkningen koncentreras till en yta av viss storlek, måste betraktas som en normal driftsmetod i skogsbruket. Metoden får naturligtvis bara användas där en godtagbar återväxt kan förväntas. […]
>
> Enligt skogsstyrelsen är det möjligt att bedriva ett uthålligt skogsbruk inom delar av det fjällnära skogsområdet. Tillfredställande föryngringar kan enligt styrelsen uppnås genom framför allt plantering men även andra föryngringsmetoder kan i vissa fall ge tillfredställande resultat. Mot den bakgrunden saknas det enligt min mening fog för att generellt hävda att slutavverkning genom kalhuggning inte skulle vara en rationell skogsbruksmetod i de delar av det fjällnära skogsområdet där en godtagbar återväxt kan fås efter avverkningen.[33]

Av propositionen framgår också att man funnit att vissa skäl talade för att ersättningsrätten skulle vara mer begränsad och att ersättningsrätten skulle knytas till ett annat kvalifikationskrav än att pågående markanvändning avsevärt försvårades inom berörd del av fastigheten. I den delen anförde departementschefen:

> De fjällnära skogarna innehåller unika möjligheter för barrskogens flora och fauna att utvecklas naturligt. Risken för att dessa naturvärden förröds vid ett alltför intensivt bedrivet skogsbruk är mycket stor. Det kan därför ligga nära till hands att anse att den som vill bedriva skogsbruk i dessa trakter också borde få tåla mer av intrång utan att få ersättning än vad som skulle vara fallet i områden där visserligen naturvärdena är skyddsvärda men inte i lika hög grad som i det fjällnära skogsområdet. En skogsägare som vill avverka i fjällnära skog skulle så att säga få betala en högre självrisk för sitt skogsbruk än skogsägare på andra håll. Det är emellertid svårt att överblicka vad en sådan regel skulle få för konsekvenser, inte bara för ägare av fjällnära skog utan även för andra markägare. Den bedömningen gör jag mot bakgrund av att begreppet ”avsevärt försvårande av pågående markanvändning” är gemensamt för flera lagar när det gäller att bestämma ersättningsgränsen vid markrelaterade åtgärder. En särregel kan förutsättas leda till krav på särskilda regleringar också för andra områden. Jag kan bl.a. mot den bakgrunden inte förorda att fjällskogarna bryts loss ur den enhetlighet mellan olika lagar som nu finns när det gäller att bestämma ersättning för intrång i pågående markanvändning.[34]

[33] Prop. 1990/91:3 s. 46–47.
[34] Prop. 1990/91:3 s 47–48.

Slutsatsen var således att ersättningsrätten, trots de speciella förutsättningarna i fjällnära skog skulle kopplas till naturvårdslagens (och numera miljöbalkens) ersättningsbestämmelser. Hur ersättningen ska beräknas för det fall att avverkning förbjuds utan att områdesskydd inrättas förefaller dock ha förbisetts i lagstiftningen.

I detta sammanhang bör påpekas att Skogsstyrelsens möjligheter att själva besluta om områdesskydd är begränsat till biotopskyddsområden. Dessa områden är begränsade till cirka 20 hektar och är framför allt avsedda att tillämpas i enklare fall då särskilda föreskrifter eller skötselplan inte erfordras. Detta ska ställas mot de naturvärden som tillståndsplikten är avsedd att skydda – stora sammanhängande naturskogar som ofta kan omfatta tusentals hektar och som har höga värden även för andra allmänna intressen, som friluftsliv och rennäring. Lagstiftaren torde ha förutsatt att andra områdesskydd skulle vara lämpliga i den fjällnära skogen och tillståndsprövningen därför i stor utsträckning skulle samordnas med länsstyrelsen arbete med områdesskydd. I praktiken förefaller detta dock inte ha skett på ett tillfredställande sätt, vilket inte minst kommer till uttryck i den ovan refererade Ånokdomen. Att ett beslut om naturreservat är en process som kan pågå under många år innebär även att kraven på en snabb och kostnadseffektiv ärendehandläggning knappast medger att tillståndsprövningen avvaktar ett eventuellt framtida reservatsbeslut. Att skog inom den fjällnära gränsen inte ingår i de beslutade etappmålen om formellt skydd medför även ett inkonsekvent ställningstagande i förhållande till intentionerna bakom tillståndsprövningen.

Pågående processer om ersättning

Skogsstyrelsen har sedan Ånokdomen i ett antal fall dels gjort bedömning att tillstånd till avverkning inte har kunnat medges med hänsyn till naturvärdena på platsen men att ersättning inte ska utgå. Frågan har därefter kommit under mark- och miljödomstolarnas prövning efter att markägaren stämt staten genom Kammarkollegiet på ersättning.

Den första domstol som kom att avgöra frågan var mark- och miljödomstolen i Umeå genom fem avgöranden som meddelades den 17 januari 2019.[35]

[35] Mark- och miljödomstolen i Umeås avgöranden den 17 januari 2019 i mål M 2037-17, M 2038-17, M 2086-17, M 2436-17, M 2439-17.

Målen gällde ett antal enskilda markägare och allmänningsskogar som nekats tillstånd avseende föryngringsavverkning genom trakthyggesbruk av fjällnära skog. Skogsstyrelsen hade helt eller delvis avslagit ansökan med hänvisning till att de sökta avverkningarna var oförenliga med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården.

Markägarna yrkade att ersättning skulle utgå under påståendet att trakthyggesbruk var ett led i pågående markanvändning skogsbruk.

Staten bestred i målet att ersättning skulle utgå på den huvudsakliga grunden att föryngringsavverkning i fjällnära skog inte utgjorde tillåten pågående markanvändning i det aktuella området. Någon ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken förelåg därför inte. Vidare anförde staten att tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen skulle betraktas som ett grundläggande tillstånd om ändrad markanvändning. Staten menade även att den historiska markanvändningen och den verksamhet som pågick vid ansökan skulle vara av betydelse vid bedömning om pågående markanvändning förelåg och att en prövning i det enskilda fallet därför ska göras. Staten menade att den faktiska pågående markanvändningen vid anmälan om avverkning inte utgjordes av skogsbruk i de aktuella målen.

Domstolen kom med hänvisning till NJA 2015 s. 323 fram till att det är fastighetens användningssätt som ska vara avgörande vid prövning av frågan om pågående markanvändning. Vidare konstaterade domstolen att området utgjorde produktiv skogsmark enligt 2 § skogsvårdslagen och att markägarnas syfte med innehavet var att bedriva skogsbruk. Med den utgångspunkten bedömde domstolen att skogsbruk var den pågående markanvändningen på de aktuella fastigheterna. Domstolen uttalade vidare att föryngringsavverkning inte var att betrakta som någon markanvändningsform i sig utan som en av flera skötselåtgärder inom ramen för skogsbruk. Inte heller ansåg domstolen att den historiska användningen av skogen skulle tillmätas betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen.

Domstolen avfärdade statens inställning att ett avverkningstillstånd skulle vara att jämställa med ett grundläggande tillstånd enligt miljöbalken för att till exempel utvinna mineraler eller torv. Det konstaterades att det visserligen föreskrivs en tillståndsplikt för avverkning i fjällnära skog, men det innebär inte att det råder något förbud mot avverkning.

Då nekat tillstånd därmed innebar att pågående laglig markanvändning avsevärt försvårats hade domstolen att ta ställning till hur ersättningen för intrånget skulle beräknas. Mark- och miljödomstolen konstaterade att det inte finns några klara rättsregler om vad som ska gälla i nu angivet fall. Vidare konstaterade domstolen att det inte finns något krav på att ett beslut som hindrar pågående markanvändning ska gälla för alla och envar och för all framtid för att intrångsersättning ska utgå. För ett beslut som inte vinner rättskraft och som dessutom kan ändras från avslag till tillstånd vid en ny ansökan ansåg domstolen att utgångspunkten borde vara att ersättning inte ska utgå annat än för en begränsad period. Domstolen konstaterade att ett nekat avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden får långtgående konsekvenser för markägaren och att utsikterna är i det närmast obefintliga för att i framtiden få vidta skogsbruksåtgärder, då området var klassat som nyckelbiotop. Domstolen menade därför att ett avslagsbeslut i praktiken får samma effekt för den enskilda som ett beslut om områdesskydd. Ersättningen ska därför bestämmas på samma sätt oavsett att skyddet inte formaliserats. Fastighetsägarna ersattes därmed med intrångsersättning enligt miljöbalken. Domstolen fann inte skäl att göra något särskilt avdrag motiverat av de begränsade möjligheterna bedriva att skogsbruk i fjällnära skog.

Samtliga domar överklagades av staten genom Kammarkollegiet till mark- och miljööverdomstol som avgjorde målen den 12 maj 2020.[36] Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i likhet med underinstansen att hänvisningen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 19 § skogsvårdslagen måste haft till syfte att innebära en ersättningsrätt vid nekat tillstånd till avverkning, även om detta inte följer direkt av lagtext. Mark- och miljööverdomstolen delade även bedömningen om att pågående markanvändning är skogsbruk och att intrångsersättning ska utgå motsvarande rådighetsinskränkning för all framtid. Domstolen hänvisade i denna del till bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken innebärandes att ersättning kan återkrävas inom tio år om omständigheterna förändras. Domstolen betonade även att Skogsstyrelsens beslut att neka avverkningstillstånd i detta fall praktiken innebär att någon avverkning aldrig kommer att kunna ske inom det område som anges i beslutet och att andra skogsbruksåtgärder som gallring eller blädning inte får vidtas i området som även klassats som

[36] Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729-19, M 1732-19, M 1734-19, M 1736-19 och M 1737-19.

nyckelbiotop. Mark- och miljööverdomstolens domar har fått laga kraft.

Intrångsersättning för pågående och förväntade processer

För närvarande (oktober 2020) pågår sammanlagt 45 mål i mark- och miljödomstol där staten stämts på ersättning vid nekat tillstånd till avverkning.[37] Merparten av dessa mål har vilandeförklarats i avvaktan på att parterna försöker finna en förlikningslösning. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning i de mål som för närvarande är under behandling i domstol till cirka 63 miljoner kronor.

Utöver de mål som nu prövas i domstol har Skogsstyrelsen 66 ärenden där handläggning pågår. Skogsstyrelsen har uppskattat ersättningen i dessa mål till drygt 40 miljoner kronor. Det är dock oklart hur många markägare i dessa ärenden som kommer att stämma staten och begära ersättning till följd av Skogsstyrelsens beslut.

Antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog kan dock förväntas öka om detta visar sig vara det enda sättet att få ersättning för skog som inte får avverkas. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har det från januari till och med september 2020 kommit in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Detta är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under senare år. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021. Sannolikt gäller detta också de närmast följande åren.

Det kan därmed konstateras lagstiftarens förhoppning om att ersättningsfallen förväntades bli få till antalet, vilket motiverat att särskilda ersättningsregler inte ansetts behövliga, numera saknar giltighet.[38]

[37] Skogsstyrelsens skrivelse till utredningen, 2020-10-20.
[38] Prop. 1990/91:3 s. 46.

Värdering av intrång

Beräkning av den skada som uppkommer till följd av beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska enligt 19 § beräknas genom hänvisning till miljöbalkens regler om intrångsersättning vid bildande av områdesskydd etc. I det fall området som avslaget avser har värden som innebär att ingen åtgärd kommer få vidtas under överskådlig framtid innebär nuvarande praxis att intrångsersättning utgår på samma sätt som om ett biotopskyddsområde bildats. Det är ännu oklart hur ersättning i annat fall ska hanteras, till exempel om beslutet innehåller förbehåll om att framtida avverkning kan vara möjlig eller om naturvärdena är förenliga med annat skötselsystem än trakthyggesbruk.

Statsstödsregelverket

Frågan om ersättning för rådighetsinskränkning till följd av ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog utgör ett otillåtet statsstöd har analyserats både genom den advokatutredning som Skogsstyrelsen inhämtat[39] och av Skogsstyrelsens verksjurister[40] i samband med de rättsprocesser som avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen i maj 2020. Frågan kom dock inte under domstolens prövning. Genom domarna slogs det fast att ersättning ska utgå med 125 procent av marknadsvärdesminskningen för rådighetsinskränkningen beräknat på samma sätt som för ett områdesskydd.

Advokatutredningen ansåg inte att det var möjligt att dra någon generell slutsats om ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser utgör en marknadsstörande åtgärd eller ett individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Advokatbyråns utgångspunkt var att det inte är fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden eller lättnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekat stöd till ett enskilt företag. Ett nekat avverkningstillstånd innebär i stället att det rör sig om en vara eller varuslag som över huvud taget inte kommer ut på marknaden och som därför inte konkurrerar eller kommer att konkurrera med andra varor. Ersättningen saknar enligt advokatbyrån därmed ett subjekt med en given koppling till marknaden. I advokat-

[39] Advokatfirman Åberg & Co, *Frågor rörande avverkning i fjällnära skog*, 2017-12-19.
[40] Skogsstyrelsen, PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24.

utredningen ansågs det inte gå att dra någon mer näraliggande slutsats om att det är fråga om en marknadsstörande åtgärd eller något individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Alla aktörer på marknaden som omfattas av reglerna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, även skogsnäringen, kan påräkna ersättning på samma grunder enligt det regelverket. Expropriationslagens regler om ersättning utöver marknadsvärdet gynnar därmed inte vissa angivna företag eller verksamheter. Det blir då inte fråga om specifikt statsstöd i den mening som avses i EU-fördraget; vilket fick advokatbyrån att dra slutsatsen att jämförelsen med statsstöd haltar.

Skogsstyrelsen invände dock mot advokatbyråns utredning i denna del. Enligt Skogsstyrelsen kan den ersättningsrätt som utlöses vid tillståndsprövningen i stället ses som ett stödsystem inom ramen för den bransch som regleras i skogsvårdslagen och dessutom inom det specifika geografiska segment som omfattas av tillståndsplikten. Myndigheten ansåg därför att det troligtvis inte går att avfärda överkompensationen, som ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser innebär, med ett generellt antagande om att ersättningsreglerna är desamma för alla rådighetsinskränkningar. Skogsstyrelsen ansåg i stället att genom att ekonomin stärks för skogsföretag som äger en eller flera fastigheter med fjällnära skog kan detta hota att snedvrida konkurrensen mot företag som äger skog i andra regioner. Det kan också hota att snedvrida konkurrensen mot bolag som tillverkar eller säljer produkter som konkurrerar om samma kunder som produkter tillverkade av skogsråvara. Skogsstyrelsens ansåg i sin utredning att statligt finansiellt stöd, som förstärker ett företags allmänna finansiella ställning i förhållande till andra konkurrerande företag, i handeln inom gemenskapen ska anses påverka denna handel. Det saknas då skäl att, som advokatutredningen gjort, koppla stödet till en konkret produktion av varor. Skogsstyrelsen ansåg att det är troligt att kommissionen skulle anse att ersättning med mer än vad företaget skulle erhållit under normala marknadsvillkor utgör otillåtet statsstöd, förutsatt att övriga kriterier är uppfyllda. Myndighetens slutsats var därmed att stöd upp till 100 procent, av den skada som intrånget åsamkar markägaren, kan sägas vara detsamma som marknaden hade varit beredd att betala. Det är då en ersättning på marknadens villkor vilket inte gynnar vissa företag framför andra.

Utredningens bedömning av hur nuvarande praxis förhåller sig till statsstödsregelverket

Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s statsstödsregler regleras i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. EU:s statsstödsregler sätter alltså ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet.

Reglerna om statsstöd återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är som nämnts att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Vissa kriterier måste uppfyllas för att ett stöd ska räknas som statsstöd. Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller till exempel om endast vissa sektorer eller branscher får stöd.

Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav anses ofta uppfyllda när någon har fått vad som får betraktas som en fördel på marknaden. Stödåtgärder som utgör statsstöd kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter.

EU-domstolen har i målet C-39/94 utvecklat principerna om statsstöd och anfört:

> Tillhandahållande av varor eller tjänster till förmånliga villkor kan utgöra statligt stöd. För att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor. Inom ramen för denna bedömning ankommer det på den nationella domstolen att avgöra vad som kan anses vara normal ersättning för prestationerna i fråga. En sådan bedömning förutsätter en ekonomisk analys som beaktar alla de faktorer som ett företag som agerar enligt normala marknadsvillkor måste ta hänsyn till när det skall fastställa vilket vederlag som skall utgå för de tillhandahållna tjänsterna.

Fem samverkande rekvisit för statsstöd anses framgå av artikel 107.1 FEUF, nämligen

a) Åtgärden är ett stöd – Stödbegreppet omfattar inte endast subventioner som ges till företag., Det omfattar även andra åtgärder som har effekten att de minskar kostnaderna för företaget och exempelvis reducerar statens intäkter och därför har samma effekt som subventioner. Åtgärder som hittills befunnits utgöra statligt stöd är direkta subventioner, skattebefrielser, förmånliga lån och försäljning av byggnader till underpris.

b) Stödet beviljas av staten och utges av allmänna medel – Med stat avses både det centrala statsorganet och andra underordnade myndigheter liksom kommunerna, men också privata organ som administrerar pengar som ursprungligen kommer från det allmänna. De medel som avses är sådana som antingen ryms i statens eller kommunens budget eller tillgångar och medel som underordnade myndigheter kontrollerar.

c) Stödet gynnar vissa företag – Stödet som utges ska gynna vissa företag. Det kan exempelvis gälla enskilda företag som genom ett mycket förmånligt inköpspris får köpa mark eller stöd till en hel sektor genom exempelvis riktade skattesänkningar. Ett stöd får därför inte heller vara utformat så att det gynnar en viss produktion.

d) Stödet snedvrider, eller hotar att snedvrida, konkurrensen – Ett stöd som gör att stödmottagaren får en bättre finansiell ställning jämfört med sina konkurrenter och riskerar snedvrida konkurrensen på marknaden. Det ställs inget krav på att potentiell effekt på marknaden ska kunna visas innan stödet verkställs, det räcker med att det är troligt att det skulle ha en sådan effekt. Det avgörande i frågan är om det gynnade företagets ekonomiska situation kommer förbättras i förhållande till dess konkurrenter, om stödet betalas ut.

e) Stödet påverkar handeln mellan medlemsstater – Slutligen måste åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna på så vis att företaget som åtnjutit stödet fått en fördel jämfört med konkurrenter från andra medlemsländer. Statliga stöd kan strida mot den fria rörligheten för varor inom unionen, eftersom stödet gynnar enskilda företag och gör det svårare för andra att konkurrera.

Stöd får enligt artikel 108 EUF-fördraget endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningsplikten och genomförandeförbudet). Anmälningsförfarandet regleras i en särskild förordning.[41] Det kan vara värt att notera att anmälningsförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning.

På grund av att inställningen till om statligt stöd har förändrats till en mer tillåtande syn sedan finanskrisen 2008, finns det numera ett omfattande regelverk och riktlinjer som reglerar undantag från anmälningsplikten och genomförandeförbudet. Det finns undantag från dessa dels för stöd av mindre betydelse i den s.k. *de minimis*-förordningen,[42] dels genom en allmän gruppundantagsförordning[43].

För statligt stöd till just skogsbruk finns särskilda gruppundantag för stöd som ges inom landsbygdsprogrammet.[44] Den ersättning som aktualiseras vid tillämpning av 19 § skogsvårdslagen utgår i dagsläget inte inom ramen för något sådant program. Det finns inte heller någon möjlighet att endast med hänvisning till EU-rättsliga förpliktelser på naturvårdsområdet, till exempel de som kommer till uttryck genom naturvårdsdirektiven rättfärdiga ett statligt stöd.

När det kommer till att bedöma punkten a) ovan går det att konstatera att den ersättning som utgår efter ett beslut om nekat avverkningstillstånd utgör ett stöd eller en fördel i den mening som avses i artikel 107 i EUF-förordningen, eftersom det rör sig om en ersättning som ligger 25 procent högre än den beräknade marknadsvärdesminskningen. Vidare utgår ersättning av statliga medel enligt punkten b).

Frågan är då om stödet c) gynnar vissa företag, d) snedvrider, eller hotar att snedvrida, konkurrensen och e) påverkar handeln mellan medlemsstater.

[41] Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering).
[42] Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
[43] Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.
[44] Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se artikel 1.1.e och artikel 32 till 43.

Allmänna åtgärder som vid första anblicken gäller alla företag, men som begränsas av den offentliga förvaltningens befogenhet att göra en skönsmässig bedömning är selektiva. Detta är fallet när uppfyllandet av de givna kriterierna inte automatiskt ger rätt till åtgärden. Ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen utbetalas till en viss mottagare, de som ägnar sig åt skogsbruk i fjällnära skog, efter en enskild prövning. Det är inte alla markägare som omfattas av de särskilda bestämmelserna om fjällnära skog som har rätt till stöd, utan endast de som efter en särskild prövning inte kan medges avverkningstillstånd. Denna prövning innefattar ett stort mått av skönsmässig bedömning från myndighetens sida. Den enskilda prövningen innebär enligt EU-domstolens praxis att det i princip är möjligt att presumera att åtgärden är selektiv, eftersom det då rör sig om ett individuellt stöd och inte en stödordning.[45] Det rör sig därmed om ett stöd som gynnar vissa företag, enligt punkten c).

När det gäller frågan om detta individuella stöd hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handel mellan medlemsstaterna måste vissa utgångspunkter anläggas. Skogen är råvarubas och förädlas för en global marknad. Att dessa produkter cirkulerar på EU:s inre marknaden är tveklöst. Många skogsbolag är vertikalt integrerade och äger den skog som de sedan processar. Det finns inte heller någon nämnvärd marknad för de enskilda annat än att sälja till den industrin, som i huvudsak exporterar sina produkter.

En relativt stor andel av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen kan komma att träffas av de bestämmelser som utlöser ersättningsrätt vilket innebär att det sammanlagt kan komma att utges ersättning för många miljarder kronor. I varje enskilt ärende utgår dock ersättning sällan med mer än någon miljon kronor, vilket får bedömas vara förhållandevis lågt sett till virkesmarknaden i stort. Detta särskilt mot bakgrund av att det endast är den förhöjda intrångsersättningen, de överskjutande 25 procenten av marknadsvärdesminskningen, som utgör något stöd i egentlig mening. Den del av ersättningen som utgår enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, upp till 100 procent, utgörs nämligen av den ersättning som marknaden annars skulle lämnat för virket.

[45] Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, punkt 123. Se även t.ex. dom C-332/18 P, Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon, EU:C:2019:1065, punkten 67, med vidare hänvisning.

Den ersättningsmodell som tillämpas i dag uppfyller därmed knappast förutsättningarna för att påverka konkurrensen mellan företag och än mindre handeln mellan medlemsstaterna. Det rör sig om en lokal åtgärd i en viss region och även om det i vissa fall kan avse belopp som kan överstiga 2 miljoner kronor bedöms stödet inte har mer än en marginell påverkan på gränsöverskridande investeringar eller etableringar mot bakgrund av marknadens storlek i övrigt.

Utredningens slutsats är därför att ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen utgör ett stöd som uppfyller kriterierna enligt punkterna a-c ovan. Det individuella stödet i varje enskilt fall bedöms dock inte ha tillräcklig påverkan på marknaden för att kunna konstatera att det hotar att snedvrida konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater enligt punkter d och e. Det går därför inte att med säkerhet uttala att det rör sig om ett stöd som står i strid med statsstödsreglerna.

15.2.4 Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande trädarter (18 a § och 6 b §)

Skogsvårdslagen innehåller mer detaljerade bestämmelser och restriktioner vid skogsbruk i fjällnära skog än vad som är fallet för skogsbruket i övrigt.

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får inte tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges om det inte finns särskilda skäl för det. Regeln som tidigare gällde all svårföryngrad skog återfanns tidigare i skogsvårdsförordningen men ansågs av regeringen vara en sådan grundförutsättning för skogsbrukets bedrivande att den borde få status som lag. Detsamma ansågs gälla för förbudet mot främmande trädarter som skogsodlingsmaterial i det fjällnära området som lyftes upp i skogsvårdslagen 6 b §. Beträffande begränsning av hyggesstorleken anförde regeringen att naturvårdsskäl talar för att hyggen i allmänhet görs så små som möjligt. Små hyggen skulle enligt regeringen innebära ett mer varierat landskap med möjlighet till spridning av växt- och djurarter. Särskilt spridning av hänglav ansågs vara en viktig aspekt. Allt för små hyggen skulle å andra sidan riskera medföra ett onödigt omfattande vägnät som både skulle medföra negativ påverkan på landskapsbilden och för möjligheten att hålla en samlad renhjord. Regeringen ansåg att 20 hektar var en lämplig gräns både med hänsyn till skogsbrukets lönsamhet och andra motstående intressen.

Bestämmelsen om förbud mot främmande trädslag, som i huvudsak avsåg att träffa spridningen av contortatall motiverades av det fjällnära områdets betydelse för natur- och kulturmiljövård samt rennäringens intresse.[46] Sammanhängande bestånd av contortatall betraktas som renskötselimpediment av samebyarna då renen har svårt att ta sig fram i de frodiga bestånden och skogens täthet missgynnar marklav.[47]

Redan begränsningen av hyggesstorlek och förbudet mot användandet av snabbväxande främmande trädslag innebär att skogsvårdslagen sätter upp särskilda ekonomiska förutsättningarna för skogsbruket i det fjällnära området.[48] Dessa begränsningar ger dock inte rätt till ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen.

15.2.5 Överklagande

Enligt 40 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsens beslut eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket har i bestämmelsen getts uttrycklig klagorätt avseende beslut i fall som avses i 25 § andra stycket, som avser undantag från kravet på att bevara ädellövskog. Förutom denna regel innehåller inte skogsvårdslagen några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut.

Prövning av denna fråga får i stället utgå från de allmänna reglerna om överklaganden i förvaltningslagen. Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § får ett sådant beslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot.

Av de allmänna reglerna om överklagande bör det följa att ett beslut får överklagas av den som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog samt i förekommande fall markägaren om det inte är denne som ansökt och om han eller hon lider ekonomisk skada av beslutet. Det torde inte heller råda någon tvekan om att den sameby som har rätt till renbete inom det tillståndssökta området som huvud-

[46] Prop. 2009/10:201 s. 43
[47] Projektet Kompentensutveckling Skogsbruk och Rennäring, *Skog och Ren*, 2014, s. 19.
[48] Skogsstyrelsen har enligt 8 § skogsvårdsförordningen möjlighet att meddela föreskrifter om vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden. Sådana föreskrifter har meddelats bl.a. beträffande contortatall, se 2 kap. 28 § SKSFS 2011:7.

regel har klagorätt på ett beslut om tillstånd till avverkning.[49] En bedömning måste alltid göras på vilket sätt beslutet berör samebyn.

Högsta förvaltningsdomstolen har vidare, i det så kallade Ånokmålet[50], uttalat att tillstånd till avverkning av fjällnära skog omfattas av Århuskonventionens krav på att säkerställa allmänheten möjlighet till rättslig prövning. Trots avsaknad av uttryckligt lagstöd gav Högsta förvaltningsdomstolen därför Svenska Naturskyddsföreningen rätt att klaga på ett beslut om avverkning, med hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken och förvaltningslagens allmänna bestämmelser om klagorätt. En underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen, som endast lett till att Skogsstyrelsen lämnar en vägledning, har dock inte ansetts omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde.[51]

15.2.6 Certifieringsbestämmelserna

I Sverige har certifiering för hållbart skogsbruk en stor utbredning. De två certifieringarna som förekommer i det inhemska svenska skogsbruket redogörs för i kapitel 4.5. Nedan följer de bestämmelser som utmärker sig för skogsbruket i den fjällnära regionen.

FSC

Inom certifieringssystemet FSC finns vissa speciella regler för skogsbruk i det fjällnära området ovan den så kallade naturvårdsgränsen. Naturvårdsgränsen togs ursprungligen fram av Svenska Naturskyddsföreningen som en gräns ovan vilken storskaligt skogsbruk inte skulle bedrivas och har sedan den inlemmats i certifieringsbestämmelserna fått en ökad betydelse även för det småskaliga skogsbruket. Naturvårdsgränsen följer gränsen för fjällnära skog relativt väl, men är mer finskaligt dragen.

Certifierade skogsbrukare med markinnehav i det fjällnära området ska planera åtgärder och bruka skogen på sätt som främjar lokalbefolkningens sysselsättning och försörjning och därmed lokalsamhällenas ekonomi, samtidigt som hänsyn ska tas till rennäringen och att höga naturvärden inte riskeras. Skogsbrukare ska under vissa för-

[49] Se t.ex. Kammarrättens i Sundsvalls dom den 11 september 2000 i mål 1349-2000.
[50] HFD 2014 ref 8, se även kapitel 15.2.1 ovan.
[51] Se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål 5893-18 p. 26.

utsättningar göra en analys av förekomsten av egenskaper som kännetecknar skogar med höga bevarandevärden. En kategori för skogar med höga bevarandevärden är fjällnära skog som är belägen ovanför naturvårdsgränsen.

En markägare som bedriver skogsbruk ovan naturvårdsgränsen ska åta sig att, utöver tillämpliga delar i de allmänna FSC-kriterierna, att följa riktlinjer 1–3:

1. Områden med urskogsartad skog: Dessa skogar undantas andra åtgärder än sådana i syfte att främja den naturliga biologiska mångfalden. Alla nyckelbiotoper ovan naturvårdsgränsen ingår i kategori 1.
2. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar: Dessa skogar kan brukas med kontinuitetsskogsbruk eller luckhuggning och särskild naturhänsyn. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar som ligger insprängda eller i anslutning till områden av urskogsartad skog och som bildar en naturlig, sammanhållen enhet med dessa hanteras som kategori 1.
3. Skogar som inte är av kategori 1 eller 2: Till kategori 3 hör främst i sen tid brukade områden eller andra starkt påverkade områden med bruten kontinuitet. Dessa skogar kan brukas i enlighet med vad som gäller i övrigt enligt FSC.

En nyhet i den FSC-standard som kommer att börja gälla under 2020 är att begreppet *Intakta skogslandskap*, införs vilket kompletterar bestämmelserna för skogar ovan naturvårdsgränsen. Definitionen av intakta skogslandskap är: Områden av skogliga eller icke-skogliga ekosystem, inom den nutida globala utbredningen av skog, som påverkats minimalt av ekonomisk verksamhet. Området ska omfatta minst 50 000 hektar, och ha en minsta bredd på 10 km, mätt som diametern på en cirkel som helt innesluts av området[52]. Inom dessa intakta skogslandskap gäller samma brukande som för skog ovan naturvårdsgränsen. FSC har ännu inte definierat vilka skogar i Sverige nedan naturvårdsgränsen som kommer att omfattas av begreppet.

FSC-certifieringen har betydelse inte endast för de skogsbrukare som valt att ingå i systemet. En produkt, till exempel en möbel i trä eller en trycksak, ska för att få bära FSC-märket antingen komma

[52] Global Forest Watch. Definition från hemsidan för Intact Forests. 2006–2014.

från 100 procent certifierad råvara eller från blandande källor. I det senare fallet, som är ett komplement till FSC:s spårbarhetsstandard, krävs att träråvaran kommer från kontrollerade och acceptabla källor, så kallad *Controlled Wood*. Standarden för Controlled Wood innebär att ju högre risk att virket kommer från oacceptabla källor desto mer detaljerade krav ställs på dokumentation av virkets ursprung. All skog ovan naturvårdsgränsen betraktas som en specifik risk och det krävs att virkesköparen tagit fram kontrollåtgärder för att försäkra sig om att avverkningen inte hotat höga bevarandevärden. Det krävs därmed i praktiken att virkesköparen som följer spårbarhetsstandarden garanterat sig om att det rör sig om avverkning från kategori 3, vilket kan vara mycket svårt om skogsägaren inte är certifierad enligt FSC.

PEFC

Inom certifieringssystemet PEFC finns inga speciella regler för skogsbruk ovan den fjällnära gränsen. Där gäller de generella kraven för det systemet.

15.3 Den fjällnära skogens värden

Som ovan nämnts har särregleringen av den fjällnära skogen motiverats med att andra allmänna intressen än skogsbruk gör sig starkt gällande i detta område, vilket ska få betydelse vid en intresseavvägning. I det följande redogörs kortfattat för de allmänna intressena i denna region och hur de tas tillvara i dag.

Den fjällnära skogen utgörs sammanlagt av 1 124 600 hektar produktiv skogsmark och 1 836 200 improduktiv skogsmark.[53]

15.3.1 Naturvärden

Fjällnära skog som är avsatt för naturvård

Över hälften av den fjällnära skogen är i dag avsatt för naturvård genom formellt skydd. Sammanlagt är 1 448 300 hektar skog formellt skyddad, varav 643 700 hektar är produktiv skogsmark, genom nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal, Natura 2000 eller på annat sätt.[54] Naturreservaten står för den största andelen och omfattar cirka 486 000 hektar produktiv skogsmark och nationalparkerna omfattar 29 800 hektar produktiv skogsmark. Till detta kommer 71 000 hektar produktiv skogsmark som är markersatt för att bli naturreservat. En mycket stor del av det formella skyddet omfattar mark som ägs av staten genom Statens fastighetsverk. Det formella skyddet av fjällnära skog är mycket ojämnt fördelat. Betydligt större arealer är avsatta för naturvård i norra delen av det fjällnära området jämfört med det södra.

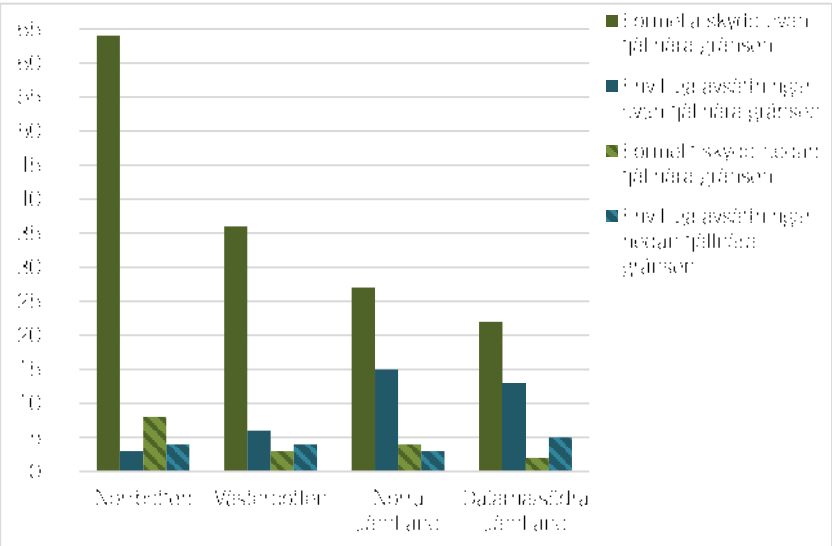
Av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen finns även stora arealer som är frivilligt avsatta av privata eller statliga ägare. Någon statistikprodukt som särredovisar de sammanlagda frivilliga avsättningarna ovan fjällnära gränsen saknas dock i dagsläget. Med hänsyn till ägarstruktur och naturvärden bedöms de frivilliga avsättningarna vara högre än för landet i övrigt. Cirka sex procent av den

[53] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.
[54] Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019. Vid sidan av de uppräknade skyddsformerna innefattas även ej lagakraftvunna beslut, områden som skyddas genom inomstatlig överenskommelse mellan fortifikationsverket och Naturvårdsverket och markersatta områden utan beslut.

produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen har bedömts vara frivilligt avsatt totalt.[55] Storskogsbruket, som redovisar sina frivilliga avsättningar, har uppgett att cirka sju procent av den produktiva skogsmarken är frivilligt avsatt.[56]

Figur 15.1 Andelen formellt skydd och frivilliga avsättningar i nordvästra Sverige

Andel av produktiv skogsmark



Källa: Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.
Anmärkning: Nordvästra Sverige utgörs av Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Krokom, Åre, Berg, Härjedalen, Älvdalen och Malung kommuner.
Endast storskogsbrukets (Sveaskog, SCA, Bergvik, Holmen, Fastighetsverket och Svenska kyrkan) kända frivilliga avsättningar redovisas här.

[55] Skogsstyrelsen PM *Fjällnära skog* 2018-04-24, bilaga 2 till hemställan till Regeringen 2018-05-31, dnr 2018/2907, s. 21
[56] Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.

Senare forskning om fjällskogens naturvärden

Höga naturvärden i den fjällnära skogen har i officiella sammanhang ofta beskrivits helt kortfattat. Ofta kombineras ett kort konstaterande av de höga naturvärdena med att det krävs tillstånd till avverkning i det fjällnära området. Skogsstyrelsen skriver till exempel i den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2019[57]

> Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Naturvärdena är genomgående höga, och cirka hälften av arealen omfattas av formellt områdesskydd. På resterande arealer är skogsbruket underställt särskilda bestämmelser som inbegriper tillståndsprövning för avverkning.

Skogsstyrelsen skriver något mer utförligt 2018[58]:

> Ur ett nationellt och ett EU-perspektiv är nordvästra Sverige unikt i många avseenden: nordligt boreala förhållanden med säreget klimat och topografi, låg genomsnittlig grad av mänsklig påverkan, förekomst av mycket stora områden som är opåverkade av trakthyggesbruk, samt en välbevarad artstock med flera tiotals regiontypiska arter av särskilt naturvårdsintresse.

I samma rapport beskrivs de nordvästra skogarnas möjliga ekologiska roller ur ett makroekologiskt (storskaligt) perspektiv:

> Nordvästra Sveriges avlånga form och dess relativt låga grad av mänsklig påverkan innebär att området teoretiskt kan utgöra en storskalig korridor som sammankopplar de centrala delarna av Skandinavien med östra Fennoskandien (Finland, nordvästra Ryssland). För vissa nordboreala arter kan området utgöra ett 'fastland', d.v.s. ett stort sammanhängande kärnområde som hyser de flesta arter och kan agera som en spridningskälla till närliggande biotopfläckar, i analogi med öbiogeografiska modeller […] som beskriver dynamiken mellan fastlandet och öar i ett hav. För sydliga eller östliga arter kan nordvästra Sverige snarare utgöra ett randområde, d.v.s. den nordligaste eller västligaste utposten för dessa arters utbredningar. Dessa tre möjliga funktioner bidrar till att ge nordvästra Sverige en stor naturvårdsbetydelse ur ett nationellt och internationellt perspektiv.

[57] Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar*, rapport 2/2019, s. 67.
[58] Skogsstyrelsen, *Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige*, rapport 11/2018.

I en analys av skogsbrukets kumulativa inverkan på norra Sveriges skogslandskap drar Josefsson och Östlund[59] slutsatsen att de biologiskt sett mest värdefulla skogarna i dag finns närmast fjällkedjan och längst i norr.

En viktig fråga är huruvida den fjällnära skogen i framtiden kan utgöra ett ekologiskt refugium (det vill säga en ”tillflyktsort”) för arter som förväntas försvinna från varmare delar av landet i takt med klimatförändringen. Detta beror på flera saker; hur klimatet förändras i de fjällnära skogarna jämfört med resten av landet, på arternas möjlighet att sprida sig dit, och på hur den framtida markanvändningen i området påverkar skogarnas lämplighet som livsmiljöer.

Ett nyligen avslutat forskningsprojekt om det boreala skogslandskapet[60], finansierat av Naturvårdsverket, beskriver den fjällnära skogen på följande sätt.

> Den fjällnära barrskogsregionen – ”den fjällnära skogens gröna bälte” – representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturnära skog, med mindre påverkan av kal- och trakthyggesbruk, stor geografisk utsträckning, god konnektivitet och hög ansamling av skogar med höga naturvärden. Den är en värdetrakt och ett värdenätverk i sig och som utgångspunkt för grön infrastruktur i boreal skog över norra Sverige och Fennoskandia.
>
> De stora, sammanhängande naturnära barr-, fjällbarr- och fjällbjörkskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med så kallad intakt skog i EU och Europa, och har därmed uppmärksammats i en lång rad olika globala studier, som ett område av stor internationell betydelse att bevara. ”Den fjällnära barrskogens gröna bälte” är med en syd-nordlig utsträckning på omkring 800 km (fågelvägen), motsvarande cirka 1/3 av den Skandinaviska fjällkedjan från Stavanger till Nordkap, en unik resurs som värdeelement, värdekärna, värdetrakt, spridningszon, spridningslänk och värdenätverk i sig och som ”hemområde” och en viktig utgångspunkt för en fungerande grön infrastruktur i skog i norra Sverige.
>
> Sammanfattningsvis visar denna studie på ett entydigt sätt att det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur- och naturnära skog längs den skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild

[59] Josefsson, T., Östlund, L., *Produktionsökning och utarmning – skogsbrukets inverkan på skogslandskapet i norra Sverige*, 2017, s. 322–336 i: Antonsson, H., Jansson, U. (red.) *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900 – studier av de areella näringarnas geografi och historia*. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien.
[60] Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna i Sverige utgör ett av ett fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande.

Tre andra sentida studier beskriver den fjällnära skogen på ett likartat sätt och trycker på de mycket höga naturvärdena i de stora sammanhängande naturskogarna och att de som sådana är unika i ett västeuropeiskt perspektiv.[61] Av denna nya forskning dras bland annat följande slutsatser.[62]

Det svenska fjällskogslandskapet är fortfarande bevarat i ett naturligt eller nära naturligt tillstånd, inklusive över 10 000 hektar stora sammanhängande skogsområden. Även om tidigare historisk markanvändning, inklusive förindustriell avverkning av träd, har påverkat skogstillståndet och landskapets utseende, kvarstår höga naturvärden – vilket tydligt återspeglar sig i den stora andelen redan skyddade skogar och de naturvärden som registrerats i den nationella nyckelbiotopsinventeringen och den nationella skogsinventeringen.

Som studien visar finns dock stora områden med naturskogar som i dagsläget inte är skyddade. En kombination av ytterligare skydd, landskapsrestaurering och höga ambitioner i miljöhänsynen kan verkligen bidra till förbättrad konnektivitet och en funktionell grön infrastruktur.

Att bevara, och där så är möjligt, återställa, intakta skogar, är därför av högsta prioritet för dagens ansträngningar på global nivå att stoppa förlusten av biologisk mångfald, anpassa ekosystemen till klimatförändringen och för att uppnå hållbarhetsmål. Gradienten av naturtyper från boreal till alpin zon, tillsammans med den naturliga mosaiken av olika naturtyper, och övergångar mellan dessa, ger en variation i ekosystem och ekosystemtjänster. Det gröna bältet längs den skandinaviska fjällkedjan kan spela en nyckelroll i europeisk bevarandepolitik långt in i framtiden.

[61] Jonsson B-G, m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 10(7), 2019.
Kuuluvainen T., m.fl., *North Fennoscandian mountain forests: History, composition, disturbance dynamics and the unpredictable future*, Forest Ecology and Management 385, 2017, s. 140–149.
Svensson J., m.fl., *Conservation significance of intact forest landscapes in the Scandinavian Mountains Green Belt*, Landscape Ecology 2020, s. 2113–2131.
[62] Ibid, s. 2125.

15.3.2 Skogsbruk

Det finns uppskattningsvis cirka 580 000 hektar produktiv skogsmark som inte är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen, vilket motsvarar cirka tre procent av all produktiv skogsmark i Norrland. Denna skog har ett uppskattat virkesförråd om cirka 80 miljoner m^3sk med ett totalt värde av cirka 20 miljarder kronor.

Baserat på riksskogstaxerings data har närmare 200 000 hektar fjällnära skog avverkats mellan 1955 och 2016. En stor andel (89 procent) av detta avverkades dock innan 1995, där avverkningar vissa år omfattade uppemot två procent av den produktiva skogsmarksarealen ovan gränsen för fjällnära skog, vilket är dubbelt så mycket som det nationella genomsnittet. Sammantaget motsvarar den årliga avverkningstakten i det fjällnära området 0,37 procent under tidsperioden före 1995, att jämföra med 0,14 procent efter 1995. Av arealen potentiell kontinuitetsskog ovanför den fjällnära gränsen har cirka 17 procent av den produktiva skogsmarken avverkats sedan 1955.

Från 1995 finns statistik från Skogsstyrelsen om ansökningar för avverkning. Dessa har legat relativt konstant på omkring 3 000 hektar per år sedan dess. Sedan år 1995 har ansökningar om avverkning omfattat sammanlagt cirka 67 000 hektar. Av dessa har cirka 25 000 hektar faktiskt avverkas under samma period.[63] Den fjällnära gränsen kan ha haft en viss betydelse för avverkningstakten i området, trots att Skogsstyrelsen, som tidigare nämnts i princip aldrig avslog ansökningar innan Ånokdomen. Skogsbrukets egna åtaganden genom bland annat certifieringar, tillsammans med lägre lönsamhet med allt längre transportavstånd till industri, har dock förmodligen varit de faktorer som främst bidragit till den lägre avverkningen i den fjällnära regionen i förhållande till övriga Sverige.

15.3.3 Kulturmiljövärden

Tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog motiverades bland annat av behov av skydd för kulturmiljön. Dessa motiv i förarbetena har utgått från att de fjällnära skogarna är ett hävdat kulturlandskap som uppkommit genom samernas renbete. Spår av detta kan i vissa fall arkeobotaniskt spåras 1 000–1 500 år tillbaka i tiden. I de fjällnära

[63] Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

skogarna låg de samiska höst- och vårvistena. Här finns därför renvallar, härdar, grunder efter byggnader, bengömmor av måltidsben och förvaringsgropar. Spår av närvaro finns också i form av inhuggningar av fasta redskap i träd, till exempel fästen där renarna bands vid mjölkningen, liksom ledmarkeringar, i form av bleckade träd, det vill säga träd med en yta borthuggen bark. Vidare kan det finnas spår efter odling. Tamrenarnas trampande och gödslande av marken på renvallen medförde att den naturliga artfattiga skogsmarken i dessa områden kunnat förvandlas till frodig äng. På en del av de gamla renvallarna uppstod därför också de första jordbruken i den fjällnära regionen.[64]

I övrigt återfinns i stort samma kulturmiljöer i de fjällnära skogarna som i resten av skogslandet, såsom befintliga och övergivna fasta bosättningar med omkringliggande slåttermarker, betesmarker, betade skogar och åkrar. I detta sammanhang bör särskilt de många fäbodarna och deras påverkan på landskapet i form av betade fäbodskogar och fäbodvallar lyftas fram. Såväl det materiella kulturarvet i form av byggnader och andra konstruktioner, eller rester av sådana, och det biologiska kulturarvet i form av till exempel den hävdpräglade floran och faunan, hävdpräglade träd och trädristningar har i allmänhet mycket höga kulturhistoriska värden.

Risk för betydande skador på fornminnen

Fornminnesinventeringen i samband med upprättandet av den ekonomiska kartan pågick 1938 till 2003 men kom inte att omfatta det fjällnära området. Efter 2003 har fornminnesinventeringar gjorts i enstaka län på initiativ av respektive länsstyrelse, framför allt i Norrlandslänen. Inte heller kom inventeringsprojektet *Skog och historia*[65], som drevs mellan åren 1995–2007, att täcka in annat än mindre delar av Norrlandslänen. Trots att intresset av kulturmiljön uttryckligen ska värnas genom tillståndsplikten för avverkningar ovan den fjällnära gränsen medför bristen på kunskapsunderlag som indi-

[64] Kjell-Åke Aronsson, *Samiska kulturmiljöer i fjällnära skog, exemplet Bijelite*. Ur Arkeologi i Sverige, ny följd nr 2, 1993.
[65] Projektet var ett rikstäckande arbetsmarknadsprojekt i samarbete mellan Skogsstyrelsen, kulturmiljövården (länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet) och Arbetsmarknadsverket. Syftet var att med hjälp av arbetslös arbetskraft inventera kulturlämningar i skogsmark runt om i landet.

kerar förekomsten av fornlämningar att skyddet inte effektivt tillvaratar dessa värden.

Skadefrekvensen hos icke registrerade fornlämningar är hög även i de områden som omfattas av tillståndsplikt. Norrbottens museum har under en treårsperiod mellan 2017–2019 fornminnesinventerat ett antal olika områden om sammanlagt 4–5 km^2 i Norrbotten och funnit att skadefrekvensen på tidigare ej registrerade fornlämningar är mellan 66 och 100 procent.[66]

Skogsstyrelsen hänsynsuppföljning visar att skadefrekvensen även på skogens kända forn- och kulturlämningar under en lång rad av år varit hög. De undersökningar som Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har utfört sedan 2005 visar genomgående på oacceptabelt höga skadefrekvenser i de områden där skogsbruk har bedrivits. Den senaste rapporten visade att 48 procent av inventerade forn- och kulturlämningar skadats i samband med skogsbruksåtgärder.[67] Den enskilt största orsaken till skador är markberedning, följt av körskador. Den senaste uppföljningen, för 2018, visar dock på en viss förbättring.[68] I tid sammanfaller nedgången av skador med Skogsstyrelsens påbörjade arbete tillsammans med skogsnäringen med att ta fram målbilder för kulturmiljöhänsyn. Den positiva trenden avser dock som sagt endast det kända beståndet av kulturmiljöer. Det hittills ej registrerade beståndet är fortfarande hårt drabbat av skador.

Den samiska kulturhistorien

Den äldre fjällnära skogen förväntas innehålla en högre andel samiska värden i jämförelse med den yngre fjällnära skogen. Där finns en mindre påverkan från skogsbruk och övrig exploatering, vilket inneburit att de samiska kulturlämningarna är välbevarade och intakta. Immateriella lämningar så som historier, jojkar och övriga berättelser kan till stora delar förknippas med den fjällnära skogen.

Det samiska kulturarvet bör emellertid ses som en helhet bestående av flera komponenter där alla delar behövs för att bilden ska bli komplett. Det materiella kulturarvet, i form av fysiska lämningar i

[66] Palmbo F., *Skogsbrukets påverkan på fornlämningar, Arkeologisk specialinventering av markberedda skogsområden med fornlämningspotential*, rapport av Norrbottens museum 2019.
[67] Ájtte, Svenskt fjäll- och samemuseum och Gaaltije, sydsamiskt kulturcentrum, *Det samiska kulturlandskapet. Program för att bevara, bruka och utveckla samiska kulturlandskap 2015–2020*.
[68] Skogsstyrelsen, *Hänsynsuppföljning kulturmiljö*, resultat 2018.

landskapet utgör en del. De definitioner och kriterier för fornlämningar som gäller i dag överensstämmer dock inte alltid med den samiska kulturuppfattningen. I synnerhet renskötande samer lever och verkar alltjämt mitt i sitt kulturarv och sin historia. En fornlämning ska per definition vara varaktigt övergiven. För samiska förhållanden skulle detta endast innefatta de fornlämningar som ingen längre känner till. Ur ett samiskt perspektiv är till exempel en offersten inte övergiven för att enskilda inte längre direkt fysiskt offrar vid den. En fornlämning ska även definitionsmässigt vara tillkommen genom äldre tiders bruk. I en renskötarkontext är begreppet missvisande då man fortfarande till exempel lägger grunden till en kåta likadant. En ring med kåtastenar är inte märklig på fjället. Däremot äger den för samerna ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Den rättsliga synen på kulturminnen och kulturmiljöer utgår från platser, inte samband. Ett sådant synsätt stämmer inte överens med den samiska kulturhistorien ur ett renskötarperspektiv.

En röd tråd som löpt genom tiderna inom det samiska samhället är att inte lämna spår efter sig. Man har tillverkat av det som fanns i naturen och när exempelvis en byggnad inte längre behövdes har den tillåtits att återgå till jorden i sin egen takt. Begrepp som monumental går i princip inte att tillämpa på en samisk lämning, såvida man i den inte innefattar det samerna själva ser – hela omgivningen.

Det immateriella kulturarvet är en annan del av det samiska kulturarvet som utgörs av allt som inte lämnar några fysiska spår efter sig: fiskeställen, sägner, berättelser, platser med speciell betydelse, samband mellan platser och allt annat som muntligt traderats. Platser är i sig naturligtvis hörnstenar även i det samiska kulturarvet. För en i grunden nomadiserande kultur som utgår från djurens vandring och som varit beroende av naturen för sin överlevnad, är platserna dock i sig helt otillräckliga. Det är i stället sambanden mellan olika platser som utgör det renskötande samiska kulturlandskapet och kulturhistoria. Det är inte heller så enkelt att kulturlandskapet bevaras genom specifika vandringsvägar eller flyttleder. Renskötarna har alltid behövt en medvetenhet om det större landskapet med sina förutsättningar för renbete, jakt, fiske, renvallar, skohömyrar, tillgång till näver med mera. Här sammanknyts allt i det som sammanfattas som det biologiska kulturarvet. Det immateriella kulturarvet är vad som binder samman helheten i den samiska kulturhistorien. Ödelagda samiska kulturlandskap innebär en förlust i den muntliga renskötande samiska

kulturtraditionen som är intimt knuten till sin omgivning. Även den immateriella kulturmiljön blir därför starkt påverkad av brist på skydd för fysiska lämningarna, platser och landskap.

15.3.4 Friluftslivet

Riksintressen för friluftsliv omfattar en stor del av den fjällnära skogen oavsett om det rör sig om kontinuitetsskog eller brukad skog. Riksintressen tar hänsyn till hur området används i dag, men också möjligheter till användning i framtiden. Till exempel kan en vandringsled vara en anledning till att områden utses som riksintresse. De areella näringarna skogs- och jordbruk är inte utpekade som riksintresse. Pågående markanvändning får dock bedrivas utan hinder av riksintressen i samma områden. Skogsbruk kan alltså fortsätta att bedrivas med vanlig miljöhänsyn och hindras inte av att området även är utpekat som riksintresse för annat allmänt ändamål. I förarbeten hänvisas i stället till att hänsyn till andra allmänna intressen, till exempel friluftsliv, ska ske genom tillämpning av hänsynsreglerna i skogsvårdslagen, att skogsbruket får kännedom om riksintressen och allmänna intressen och att de ska kunna tas tillvara under ömsesidig hänsyn.[69]

Huvuddelen av riksintressena för friluftsliv ligger inom formellt skyddade områden och större sammanhängande områden av kontinuitetsskog med dokumenterat höga naturvärden. Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ovan den fjällnära gränsen ingår i riksintresse för friluftsliv.

Det är alltså tydligt att utpekade områden av riksintresse för friluftsliv i fjällområdet i högre grad är lokaliserade i större sammanhängande skogsområden med högt naturvärde än i brukade skogar. Dessa områden påverkar framför allt landskapsbilden och möjligheten till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Finns det vatten i detta landskap så blir det ytterligare en attraktion i form av de vattenanknutna aktiviteter som då möjliggörs. Vattnets roll i landskapsbilden utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet. I dessa områden finns ofta insatser i form av markerade leder och vindskydd för att tillgängliggöra områdena.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att utreda förutsättningar och kostnader för att komplettera det statliga

[69] Prop. 1985/86:3 s. 55–56.

ledsystemet i fjällen med en ny vandringsled genom skyddade fjällnära skogar.[70] Uppdraget redovisades i april 2017 och Naturvårdsverket föreslog att myndigheten skulle arbeta vidare tillsammans med berörda för att föreslå och etablera lämpliga ledsträckor.[71] Länsstyrelsen i Västerbottens län har under 2020 börjat arbeta med att anlägga den första nya vandringsleden genom skyddade fjällnära skogar i Vilhelmina kommun.

Vad som är attraktivt för besökare kan dock variera beroende på förväntningar och i vilket landskap besökaren rör sig. I fjällen är naturskogsartade skogar attraktiva för många besökare, och det vilda landskapet ofta en reseanledning, medan vissa besökare i andra sammanhang kan föredra mer lättillgängliga skogar.

En lägre andel gammal skog i landskapet ger ett lägre rekreationsvärde. Investeringar i leder och liknande anläggningar för att tillgängliggöra områdena är inte heller lika vanliga där.[72] Övriga kontinuitetsskogar och områden med bruten kontinuitet utgör en del av det landskap som friluftslivet vistas i men har troligen inte lika goda förutsättningar för höga upplevelsevärden.

15.3.5 Renskötseln[73]

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogssamebyarnas åretruntmarker brukas för renskötsel större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. För renens välbefinnande är det angeläget att det finns kontinuitet av vinterbete i form av mark- och hänglav inom den fjällnära regionen.

Under de senaste 70 åren uppskattas lavmarkerna inom hela renskötselområdet ha minskat med 70 procent.[74] Denna minskning sammanfaller tidsmässigt med minskningen av gamla, öppna tallskogar till

[70] Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket (M2015/04233/S).
[71] Naturvårdsverket, *Utveckling av ledsystemet – vandringsleder. Redovisning av ett regeringsuppdrag (2016)*, NV-00652-16.
[72] Eggers J., *Development and evaluation of Forest management scenarios – Long-term analysis at the landscape level*, 2017.
[73] Innehållet i detta kapitel är i allt väsentligt hämtat ur Sametingets redogörelse i Naturvårdsverkets rapport till utredningen, samt från uppgifter som lämnats av Jenny Wik Karlsson, Svenska samernas riksförbund.
[74] Naturvårdsverket, *Skog och mark 2017*.

följd av ett effektivt skogsbruk som eftersträvar täta, likåldriga skogsbestånd med hög tillväxt. Betydelsen av hänglavsbärande skogar och pålitliga betesmarker har därmed blivit allt större. Vid trakthyggesbruk försvinner trädlavar och förlusten av dessa är störst vid avverkning av gammal granskog. Kolonisationen av trädlavar tar lång tid och de cykler som i dag tillämpas inom skogsbruket leder till att skogen sällan blir tillräckligt gammal för att uppnå hög biomassa av trädlavar. Till skillnad mot vinterbeteslandet finns däremot i den fjällnära regionen, där skogsbruk bedrivits i mindre utsträckning, en större förekomst av lavrika skogar.

Vintrar med låst marklavsbete, som blir allt vanligare till följd av klimatförändringarna, kräver vidare stor tillgång till trädlavsbete för att renhjordarna ska överleva. Den fjällnära skogen ingår delvis i samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker. För renen innebär hösten i det fjällnära området även tillgång till viktigt näringsintag genom svampbete inför kommande vinter. Klimatförändringar har även inneburit att trädgränsen flyttat högre upp på kalfjället till följd av igenbuskning. Med anledning av framtida klimatförändringar är alternativa flyttleder för rennäringen, på fast och torr mark viktiga, eftersom farbara leder längs vattendrag utgör en stor osäkerhetsfaktor i framtiden. För att kunna upprätthålla en samlad renflytt samt enskilda renars strövandring, fungerar en kontinuitetsskog i landskapet en infrastruktur som renen följer.

I ett renskötselsperspektiv ger den fjällnära skogen olika utgångslägen och förutsättningar från norr till söder. Betydelsen varierar därför efter de olika förutsättningarna. En sammanhållen naturlig infrastruktur i landskapet som tar hänsyn till samiska behov är dock en förutsättning för att renskötsel och samisk kultur ska kunna fortleva i hela renskötselområdet. I denna infrastruktur ingår den fjällnära skogen och renskötselns året-runt-marker som en viktig del.

Forskningen lyfter fram att konkurrerande markanvändning är en av de faktorer som har störst betydelse för renskötseln och att det även kommer att ha stor betydelse för effekterna av ett förändrat klimat. I rapporteringen från FN:s klimatpanel konstateras att skydd av betesmark kommer att vara mycket viktigt för renskötselns möjligheter för att klara anpassningen till ett förändrat klimat.[75] Något som i rapporten framförs som en nyckelåtgärd för framgångsrik klimatanpassning av renskötseln är ökad samverkan med skogsbruket. Från

[75] Sametinget, *Klimatanpassning. Handlingsplan för samiska näringar och samisk kultur*, 2017.

samebyar har framförts att de samråd som genomförs i dag mellan skogsbruket och renskötseln inte är tillräckliga för att samebyarnas situation och behov ska beaktas. Samebyarna menar att regelverket inte tar hänsyn till att det rör sig om två parter som har civila rättigheter inom samma område och därför rätt att påverka hur markerna brukas. De ojämlika maktförhållandena mellan företrädare för skogsbruket och företrädare för renskötseln har enligt samebyarna inneburit svårigheter att få samrådsförfarandet att fungera som avsett.

Renskötselns behov, ovan och nedan den fjällnära gränsen, innefattar därmed både grundläggande förutsättningar för renen, som bibehållna flyttleder, förekomst av mark- och hänglavsbete samt ett behov av samråd med och anpassning av konkurrerande näringar. Beträffande den senare frågan, som också knyter an till samiska markanspråk, framhålls ett direkt statligt ägande som väsentligt för att inte renskötselrätten ska urholkas.

15.4 Det statliga ägandet av fjällnära skog

15.4.1 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk förvaltar cirka 6,5 miljoner hektar mark vilket motsvarar en sjundedel av Sveriges yta. Den största delen är vidsträckta fjäll, myrar och skogar längs fjällkedjan. Av det totala markinnehavet är cirka 2,8 miljoner hektar skyddat som nationalpark eller naturreservat.

Statens fastighetsverks innehav innefattar cirka 866 000 hektar produktiv skogsmark. Merparten av skogarna ligger inom rennäringens åretruntmarker men cirka 10 000 hektar är beläget i södra Sverige. Av denna areal är två tredjedelar eller cirka 569 000 hektar skyddat genom naturreservat. Av resterade cirka 300 000 hektar är 18 procent frivilligt avsatt. Statens fastighetsverk är certifierade enligt FSC och följer deras standard för hållbart skogsbruk. Skogsstyrelsens inventering har visat att de frivilliga avsättningarna i Statens fastighetsverks bestånd håller mycket hög kvalitet i förhållande till övriga aktörer.[76]

Statens fastighetsverk har lagt fram en långsiktig strategi för att balansera skogens olika nyttigheter utifrån rådande förutsättningar.

[76] 85 procent av arealen ansågs vara objekt med utvecklade naturvärden. Motsvarande siffra för storskogsbruket är 65 procent och för familjeskogsbruket 50 procent.

Strategin har som avsikt att ge ett kraftfullt bidrag till miljömålet levande skogar, ett stort utrymme för hänsyn till rennäring och friluftsliv samtidigt som ekonomin är acceptabel och värdeutvecklingen god.[77] Strategin förordar en avverkningsnivå inom beståndet med cirka 100 000–120 000 skogskubikmeter per år de närmaste 10 åren. På grund av skogens åldersfördelning antas denna volym öka successivt för att i början av nästa århundrade ligga på cirka 320 000 skogskubikmeter per år. Värdet av skogsinnehavet beräknas med den förordade strategin – som innebär en överhållning av gran- och tallbestånd med minst 20 år – i dagsläget uppgå till cirka 2,2 miljarder kronor för att i början av nästa århundrade uppgå till cirka 5 miljarder kronor i nuvarande penningvärde. I det föreslagna scenariot kommer ytterligare 72 000 hektar produktiv skogsmark avsättas som hänsynsytor och frivilliga avsättningar under de närmaste 100 åren.

15.4.2 Sveaskog

Sveaskogs innehav av produktiv fjällnära skog utgörs av 114 000 hektar. Detta är en rest av det tidigare Domänverkets innehav av fjällnära skog som 1992 i samband med bolagiseringen huvudsakligen överfördes till Statens Fastighetsverk. Här ingick även de stora arealerna fjällnära domänreservat som Domänverket hade instiftat på 1980-talet.

Strax innan bolagiseringen hade dåvarande Domänverket förändrat sin policy avseende skogsbruket i den fjällnära skogen genom att endast tillåta hyggesbruk i bevisligen starkt påverkade områden. Domän AB definierade sedan detta beslut ytterligare genom att dela in den fjällnära skogen i tre kategorier, beroende på grad av tidigare påverkan. Skogarna i kategori 1 representerade de mest orörda delarna medan man till kategori 2 förde områden som mer tydligt påverkats av tidigare dimensionsavverkningar. Kategori 3 utgjordes av skogar som påverkats starkt av tidigare brukande. Denna uppdelning kom också att utgöra grunden för hanteringen av fjällnära skog inom ramen för den svenska FSC-standarden.

Sveaskog har fortsatt kategoriserat fjällnära skog på det sätt som beskrivs i den svenska FSC-standarden. En konsekvens av detta är att huvuddelen, drygt 80 000 hektar, motsvarande 70 procent av arealen, hanteras som naturvårdsskogar. Kvarvarande produktionsskogar

[77] *Statens fastighetsverks strategi för hållbart skogsbruk*, beslutad 2016-12-14.

omfattar drygt 30 000 hektar. Skogsbruksaktiviteten inom dessa områden ligger generellt sett på en betydligt lägre nivå än i övriga delar av inlandet. De av Sveaskogs ekoparker som helt eller delvis ligger i den fjällnära regionen utgörs till nära 100 procent av naturvårdsmark.

15.5 Reformbehov

15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär

Det finns flera synsätt som kan anläggas på tillståndsplikten ovan fjällnära gränsen. I och med att Mark- och miljööverdomstolens domar om ersättning vid nekat tillstånd har vunnit laga kraft innebär nuvarande praxis att tillstånd till avverkning inte ska ses som ett grundläggande tillstånd till ändrad markanvändning, motsvarande till exempel tillstånd för täkt, och att skogsbruk utgör pågående markanvändning. I praktiken innebär det att all skogsmark med så höga naturvärden att avverkning inte kommer att kunna medges i dag omfattas av ett visst skydd genom tillståndsplikten i skogsvårdslagen. Det är dock inte förrän en ansökan om avverkning kommer in till Skogsstyrelsen som saken kommer under rättslig prövning. I den takt tillståndsansökningar avgörs genom beslut kommer gränserna för de områden som är skyddade till följd av ett nekat tillstånd att formeras bit för bit. Ersättning till markägare kommer också att betalas allt eftersom tillstånd nekas.

Under förutsättningen att ett nekat tillstånd omfattar skog med sådana naturvärden som i praktiken innebär att avverkning aldrig kommer kunna tillåtas bör rättsverkningarna av beslutet utifrån nuvarande synsätt vara i det närmaste obegränsat i tid. Det utesluter inte att ersättning kan komma att betalas ut vid en ny ansökan som omfattar samma område. Den markägare som har fått ett nekat tillstånd för att avverkningen är oförenlig med naturvårdens intressen och fått ersättning för intrånget bör däremot ha svårt att hävda rätt till ersättning vid en ny tillståndsprövning av samma område.

Ett ägarskifte innebär emellertid att det saknas beslut som träffar den nye markägaren, som formellt inte omfattas av det tidigare beslutet. Det finns ännu inte något klargörande avgörande av hur en ny ansökan om tillstånd till avverkning ska hanteras, oavsett om det är samma ägare som redan fått ersättning eller om det är en ny ägare vars markanvändning påverkas av ett nytt nekat tillstånd till avverkning.

I sammanhanget bör nämnas att den nationella strategin för formellt skydd av skog inte omfattar formellt skydd ovan den fjällnära gränsen. Den nuvarande strategins prioritering av skydd av värdefulla skogar nedan fjällnära skog tillsammans med anslagens storlek påverkar myndigheternas möjlighet att initiera formellt skydd. Möjligheterna att inom ramen för en tillståndsprövning inrätta områdesskydd i stället för att avslå ansökan är därför begränsad.

Det är emellertid endast de tillståndspliktiga åtgärderna som prövas enligt skogsvårdslagen. För exempelvis gallring och röjning krävs inget tillstånd enligt skogsvårdslagen. I områden där tillstånd inte skulle kunna medges för avverkning kan emellertid samråd krävas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även för andra skogsbruksåtgärder än föryngringsavverkning. På samma sätt som i övriga delar av landet kan alla skogsbruksåtgärder bland annat gallring och röjning väsentligt ändra naturmiljön. Påverkan på naturvärden ska för dessa åtgärder inte prövas mot skogsvårdslagen utan mot miljöbalken. I ett område där naturvärdena är så höga att ett tillstånd till avverkning skulle nekas enligt skogsvårdslagen borde även påverkan från sådana åtgärder som gallring och röjning i de allra flesta fall medföra att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste iakttas. Att området på så sätt skyddas av olika lagstiftningar beroende på vilken åtgärd som utförs är inte tillfredsställande.

I detta sammanhang bör nämnas att det saknas vägledning för huruvida ett förbud mot skogsbruksåtgärder med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken skulle kunna innebära en rätt till ersättning för markägaren. Mycket talar för att så inte är fallet om förbudet meddelas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och förbudet kan anses rimligt i det enskilda fallet.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpas endast för åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken. Det är därför möjligt att pröva en avverkning av fjällnära skog även enligt detta regelverk. Frågan om ersättning kan därmed komma att prövas enligt båda regelverken. Det är då möjligt att ersättningen bestäms olika beroende på vilket regelverk som tillämpas.

15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd

Ersättningen för ett nekat tillstånd till avverkning är beroende av frågan om vad som ska anses vara pågående markanvändning. Som tidigare nämnts innebär nuvarande rättsläge att en fastighet med produktiv skogsmark som innehas i skogsbrukssyfte redan på den grunden anses medföra att skogsbruk är pågående markanvändning. Detta oavsett om skogsbruk tidigare endast bedrivits i begränsad utsträckning och utan att lämna spår i naturen. Skogsbruk är därmed pågående markanvändning även för de skogar som i dag anses vara stora sammanhängande naturskogar utan spår av rationellt skogsbruk.

Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande innebär vidare att ett förbud mot trakthyggesbruk utlöser ersättningsrätt för den enskilde. Trots att domstolen inte tagit ställning till frågan om ett föreläggande, med stöd av 18 b § skogsvårdslagen, om annan mindre lukrativ avverkningsform skulle innebära att ersättning ska utgå, talar mycket för att det nuvarande rättsläget kan tolkas på det sättet. I vart fall om det skulle medföra en ekonomisk förlust av betydenhet för markägaren.

Ersättning utgår i dag som intrångsersättning beräknat på samma sätt som vid inrättande av områdesskydd. Som domstolen påpekat finns det trots att ersättning avser en permanent skogsbruksrestriktion ett betydande mått av osäkerhet i frågan om hur en ny ansökan om avverkning i samma område efter ett visst antal år ska ersättas. Den nuvarande rättstillämpningen innebär en risk att staten behöver ersätta en markägare för intrång i samma markområde flera gånger.

15.5.3 Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog

Som ovan nämnts har tillståndsplikten motiverats bland annat av de höga naturvärdena som återfinns i skogslandskapet i fjällområdet. Mycket stora områden omfattas av områdesskydd och både det statliga och det privata ägandet har även betydande frivilliga avsättningar ovan den fjällnära gränsen.

I dagsläget omfattas inte skogen ovan fjällnära gränsen av den nationella strategin för formellt skydd av skog, vilket bland annat motiveras

av att etappmålet om skydd av landområden endast gäller skogsmark nedanför den fjällnära gränsen. De planerade formella skydd som framöver kan förväntas i det fjällnära området är därför i huvudsak begränsat till de områden som pekats ut i den långsiktiga nationalparksplanen och områden som redan är i statens ägo. Visst arbete med formellt skydd förekommer även för att uppnå andra miljömål ovan fjällnära gränsen. Vid sidan av detta har skogssektorn även tagit, och förväntas även fortsättningsvis ta, ett stort eget ansvar i detta område för att relevanta miljömål ska uppnås.

Ett nekat tillstånd till avverkning medför ett visst skydd av den yta som omfattas av beslutet. Det kan knappast anses kostnadseffektivt att fläckvis och oförutsägbart skydda skog på detta sätt, med hänsyn till det naturvärdesmässiga behovet av att avsätta större sammanhängande områden för naturvård i den fjällnära miljön. Många områden där tillstånd inte kan ges för avverkning ingår ofta i större, mer naturvärdesmässigt funktionella områden, som sträcker sig över flera fastigheter där naturreservat eller nationalpark sannolikt är den mest effektiva skyddsformen. Det är dock svårt att initiera sådana processer i områden som inte omfattas av den nationella strategin för formellt skydd av skog och nuvarande etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Att några av de allra mest skyddsvärda skogarna i Sverige inte omfattas av den nuvarande långsiktiga strategin för den skogliga naturvården är otillfredsställande. Statens ansvar för dessa skogar behöver därför förtydligas. I dagsläget tar merparten av alla markägare ett mycket stort ansvar för att undanta fjällnära skog från avverkning. Detta innebär att enskilda tvingas bära kostnaderna för skogar som är av nationellt allmänintresse. I dessa skogar där den lämpligaste markanvändningen är naturvård utgör alltjämt skogsbruk pågående markanvändning i stor utsträckning. Även om avverkningstakten i den fjällnära regionen är relativt låg innebär varje avverkning i stora sammanhängande kontinuitetsskogar en betydande risk för de unika naturvärden som följer av ett intakt skogslandskap på ekosystemnivå. En ny skogsbilväg och en mindre avverkning kan få betydande konsekvenser för ett betydligt större område än vad som omfattas av åtgärderna i sig.

15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Förslag: Skogar med höga naturvärden bör i första hand bevaras genom områdesskydd. Tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör dock kvarstå till dess de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bevarats. Därefter bör övervägas om tillståndskrav ska behållas av andra anledningar än att pröva en avverknings förenlighet med naturmiljöns intressen.

I avvaktan på att skogar med höga naturvärden ges formellt skydd, i enlighet med det förslag som presenteras i kapitel 16, föreslås följande ändringar beträffande tillståndspliktiga avverkningar av fjällnära skog, för att skapa en mer ändamålsenlig lagstiftning.

Skogsvårdslagen bör särskilt ange att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen för att tydliggöra tillståndspliktens innebörd.

Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om att tillstånd inte krävs för åtgärder enligt 29 § skogsvårdslagen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar.

Följderna av ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen tydliggörs genom att frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras anges i beslutet. Ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska vara gällande även mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt.

Beslut som meddelats med stöd av 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen bör antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Skogsstyrelsen bör därför låta skriva in sådana beslut i fastighetsregistret.

Frågan om ersättning ska betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska prövas av Skogsstyrelsen tillsammans med tillståndsfrågan. Särskilda ersättningsregler förs därför in i skogsvårdslagen. Markägaren ska inte behöva väcka talan vid mark- och miljödomstol för att få frågan om ersättning prövad. Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning och ersättning till följd av nekat tillstånd till avverkning ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen om att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med markägaren innan frågan prövas av domstol behövs inte längre och ska därför upphävas.

Vid nekat tillstånd till avverkning ska ersättning med 125 procent av marknadsvärdesminskningen betalas om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Om tillstånd till avverkning medges vid ett nytt beslut avseende samma område bör Skogsstyrelsen ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats. Detsamma bör gälla om en åtgärd utförs i strid med ett beslut om nekat avverkningstillstånd där ersättning har betalats. Återbetalning kan ske senast tio år från det att ersättning betalades ut och om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel avseende ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bör beviljas anslagskredit för denna anslagspost.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog utgör avverkningsrestriktioner som bör beaktas vid fastighetstaxeringen. En följdändring föreslås därför i fastighetstaxeringslagen.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog i vilka intrång ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

15.6.1 Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt

De ursprungliga motiven för tillståndsplikten i fjällnära skog har varit att den ska utgöra ett komplement till andra åtgärder som avser att bevara natur- och kulturmiljön. Därutöver finns det i tillståndsprövningen en möjlighet för myndigheten att göra avvägningar mot rennäringens rätt i det enskilda fallet.

Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen på många sätt är olämpligt utformad för att uppnå syftena med särregleringen. Om tillståndet avsett ett grundläggande tillstånd till verksamheten, och inte en prövning av pågående markanvändning, hade de avväg-

ningar som regleringen hänvisar till kunnat göras fullt ut. Den avvägning som nu görs resulterar emellertid i att ersättning ska betalas för avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det finns andra metoder som bättre kan omhänderta angelägna allmänna natur- och kulturmiljöintressen i skogen. Områdesskydd är en långsiktig och systematisk metod för bevarande av allmänna intressen som inte kan förenas med pågående markanvändning. I de flesta fall är det därför mer lämpligt att natur- och kulturmiljöns intressen i stället för att omhändertas i en tillståndsprövning bevaras genom områdesskydd.

Utredningens bedömning är att det finns ett stort behov av ytterligare områdesskydd i och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen. Genom att ersätta de markägare som inte har möjlighet att vidta skogsbruksåtgärder, eftersom de är oförenliga med natur- och kulturmiljövårdens intressen, genom en metodisk områdesskyddsprocess skapas förutsättningar för likabehandling, förutsebarhet och kostnadseffektivitet. Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen i sin nuvarande form är problematisk ur ett äganderättsperspektiv. Utgångspunkten för pågående markanvändning ska vara att den är tillåten och inte tillståndspliktig. Det är därför mer lämpligt att dela upp skogen ovan den fjällnära gränsen mellan naturvård och skogsbruk i en sammanhållen process i stället för i varje enskilt fall.

Utredningen har därför i kapitel 16 föreslagit att alla de stora sammanhängande naturskogarna i fjällen bör bevaras genom att de långsiktigt avsätts för naturvård. Ett bevarande av dessa naturskogar innebär en helt unik möjlighet för bevarad ekosystemmångfald och är av synnerligt högt värde för bevarande av biologisk mångfald på denna nivå i Sverige och Västeuropa. Genom förslaget i kapitel 16 kommer således den del av fjällnära skog som är av störst betydelse för naturvårdens intressen att bevaras. Förslaget skulle även innebära en investering för nuvarande och kommande generationer i den unika fjällnaturen, för att gynna bland annat biologisk mångfald, friluftsliv, rennäring och naturturism.

Om förslaget genomförs finns inte längre samma behov att i det enskilda fallet inom ramen för en tillståndsprocess göra avvägningar mellan avverkning och naturmiljön.

Det kan ta lång tid att genomföra det förslag som presenteras i kapitel 16. I dagsläget bedömer därför utredningen att tillståndskravet ska kvarstå och föreslår därför ingen ändring i fråga om tillståndskravets omfattning. Så länge tillståndskravet för avverkning kvarstår

är emellertid de nuvarande reglerna som nämnts i behov av vissa angelägna förändringar. Om riksdag och regering beslutar att prioritera statens resurser i enlighet med utredningens förslag bör dock de tillståndsprövningar som ska ske inom de områden som pekas ut i kapitel 16 i stället hanteras inom ramen för en områdesskyddsprocess. Om inriktningen för dessa skogar är klar bör markåtkomsten lämpligen betalas från Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur och inte belasta Skogsstyrelsen.

Tillståndskravet bör ses över när staten tagit ansvar för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna för framtiden, i enlighet med förslaget i kapitel 16. Då bör utredas om det kvarstår ett behov för en tillståndsprövning för avvägning mellan pågående markanvändning skogsbruk och renskötsel. Denna tillståndsprövning bör då utformas och avgränsas geografiskt på ett mer ändamålsenligt och funktionellt sätt.

15.6.2 Pågående markanvändning i fjällskog

Det finns anledning att tydliggöra tillståndspliktens syfte för att stärka och förtydliga äganderätten ovan den fjällnära gränsen. En första del i ett sådant förtydligande är att klargöra om tillståndsprövningen avser att pröva om förutsättningar i naturmiljön i ett visst område medger en pågående markanvändning (skogsbruk) under de förutsättningar som anges i ansökan. Eller om tillståndsprövningen avser en prövning av om det finns förutsättningar att överhuvudtaget bedriva den sökta markanvändningen skogsbruk på den aktuella platsen. Tillståndsprövningen skulle i det senare fallet innebära att en ändrad markanvändning tillåts till att efter givet tillstånd vara skogsbruk.

Då reglerna om fjällnära skog infördes gjordes en tydlig markering från lagstiftaren att prövningen mot konkurrerande allmänna intressen skulle vara en annan än i övriga Sverige och att avverkning inte skulle tillåtas om den var oförenlig med intressen i form av natur- och kulturmiljövård eller rennäringen. Utgångspunkten torde ha varit att markägaren i dessa fall skulle kompenseras för det ekonomiska bortfallet av den skog som inte längre kan brukas rationellt.

Som nämnts innebär nu gällande praxis att ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte innebär prövning som motsvarar en förändrad markanvändning. Vidare följer av praxis att vad som utgör pågående

markanvändning ska bedömas utifrån fastighetens användningssätt. Vid denna bedömning kan beaktas om området utgör produktiv skogsmark eller inte. Den historiska användningen av skogen ska däremot inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen eller inte.

Vissa av de fjällnära skogarna har i likhet med i princip alla andra delar av Sveriges skogsmark brukats intensivt någon gång under historien. Andra mer otillgängliga skogar kan ha brukats mer sällan och i vissa av dessa saknas bevarade spår av skogsbruk. Dessutom finns det skogar som förmodligen aldrig eller i mycket liten omfattning primärt brukats för tillgodogörande av skogsalster. De skogar som inte bär biologiska spår av skogsbruk karaktäriseras av fri utveckling och naturliga störningsregimer. De är även i mer eller mindre grad präglade av renbete. Den faktiska historiska markanvändningen i dessa skogar kan knappast anses ha varit skogsbruk. Dessa skogar har i regel mycket höga naturvärden. De bevarade spår och lämningar av samisk markanvändning och kultur som finns i dessa områden kan även innebära att skogarna är bärare av unika kulturmiljövärden.

Utredningen anser inte att det är rimligt att fastighetsägare utifrån dessa premisser ska behandlas olika i de situationer som är beroende på frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs. I ekonomiskt hänseende har ingen åtskillnad heller gjorts mellan de skogar som brukats rationellt och de som inte har gjort det. Skogen har i praktiken värderats lika, med utgångspunkt från att virkesförrådet kunnat realiserats ekonomiskt.

Utredningen anser därför att pågående markanvändning för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen ska anses vara skogsbruk. Detta torde ha varit den allmänt rådande föreställningen bland markägare, särskilt mot bakgrund av att Skogsstyrelsens praxis fram till Änokdomen inte inneburit att tillstånd till avverkning nekades. I de fall avverkning inte kunde tillåtas inrättade Skogsstyrelsen i stället områdesskydd och ersättning betalades till markägaren. Markägarna har därmed berättigade förväntningar om att få utnyttja sin produktiva skogsmark på ett ekonomiskt rationellt sätt eller annars bli ersatta för intrånget. Det förefaller som mindre lämpligt att frågan om den historiska markanvändningen ska vara avgörande för om er-

sättning ska utgå eller inte. Rättssäkerheten i en sådan prövning kan ifrågasättas. Att tillåta att utgången i fråga om ersättning ska bli olika mellan rågrannar beroende på tillfälligheter, som att spår och lämningar kan återfinnas på den ena men inte den andra fastigheten är både omständligt och tveksamt ur en likabehandlingssynpunkt.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheter vid tillståndsprövningen.

En sådan presumtionsregel kan lämpligen markeras direkt i lagtexten. Genom denna markering har lagstiftaren bekräftat praxis genom ett direkt ställningstagande till en avgörande fråga för att stärka äganderätten i området, som därefter inte bör kunna ifrågasättas.

Presumtionen gäller inte för annan markanvändning än skogsbruk som bedrivs på produktiv skogsmark såsom skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln påverkar inte heller att renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning på samma område.

15.6.3 När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården?

Utredningen har inte kunnat hitta någon tydlig praxis om när tillstånd kan medges, förenas med hänsyn till naturvärdens intressen eller avslås vid en tillståndsprövning. I stort sett förefaller Skogsstyrelsen utgå från att det endast är nyckelbiotoper som kan föranleda ett avslag på en tillståndsansökan. Bedömningen sker således på beståndsnivå och utan hänsyn till landskapet i stort, de kumulativa effekterna av varje avverkning och risken för oåterkallelig fragmentering av stora sammanhängande naturskogar.

Den praxis som Änokdomen resulterade i innebar att Skogsstyrelsen ska neka tillstånd till avverkning i fler fall än vad som tidigare varit förutsatt. Då tillståndsprövningen enligt de ursprungliga förarbetena ska utgöra ett komplement till områdesskydd bör i princip samma synsätt anläggas. Då är det inte möjligt att endast utgå från beståndsnivå. Varje avverkning bör prövas mot påverkan på landskapet. Om en avverkning riskerar att påtagligt fragmentera ett intakt skogslandskap bör därför inte tillstånd ges. Det är utredningens uppfattning att ordalydelsen av 18 § ger stöd för en sådan tolkning. Vad som ska anses vara av väsentlig betydelse för naturvården måste i det

enskilda fallet bestämmas utifrån områdets betydelse för att uppnå miljökvalitetsmålen, Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och inte minst utifrån vetenskapliga bedömningar. Det finns inget krav på att varje avverkning ska utgöra ett direkt hot mot dessa intressen, genom att exempelvis påverka bevarandestatusen för en viss art, för att tillstånd inte ska medges. Det är tillräckligt med att avverkningen är oförenlig med dessa intressen. Utredningen anser att en avverkning som innebär fragmentering av ett intakt skogslandskap, mot bakgrund av dessa områdens stora betydelse för biologisk mångfald både i Sverige och Västeuropa, bör vara oförenligt med naturvårdens intressen.

15.6.4 Verkningarna av ett beslut tydliggörs

Beslutets påverkan på pågående markanvändning

Då en tillståndsfråga avgörs finns det skäl att det tydligt ska framgå om beslutet innebär att skogsbruk alltjämt är pågående markanvändning eller inte. Om tillstånd till avverkning inte medges ska det vara tydligt för både markägaren och för andra att skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning på den del av fastigheten som ansökan avser. Ett sådant beslut bör vara gällande både för förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt. En förvärvare av fastigheten kan därmed inte räkna med att få avverka skog på den behandlingsenhet där frågan redan prövats och tillstånd inte kunnat medges. Konsekvenserna av ett sådant beslut innebär även att fastighetens värde inte längre kan baseras på avkastningen av ett rationellt bedrivet skogsbruk vilket innebär att någon ersättning för skada inte ska betalas.

Att Skogsstyrelsens beslut medför att skogsbruk inte längre ska utgöra pågående markanvändning på den del där någon avverkning inte tillåts innebär inte att marken i sig ändrar karaktär från att vara skogsmark. Även efter att Skogsstyrelsen tagit ställning till om tillstånd kan ges eller inte kommer myndigheten alltjämt att vara tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen.

En ny ansökan om avverkning kan utmynna i en annan bedömning från Skogsstyrelsen, till exempel på grund av radikala förändringar i naturen som brand, insektsangrepp eller invasion av främmande arter. Skogsstyrelsen skulle alltså vid en senare prövning kunna be-

döma att avverkning kan tillåtas. Ett senare beslut om att tillåta avverkning ska då anses vara ett grundläggande beslut om ändrad markanvändning. Om en ny ansökan däremot utmynnar i samma bedömning, att tillstånd till avverkning alltjämt inte kan lämnas, innebär beslutet inte något avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Någon ersättningsrätt aktiveras därmed inte vid beslutet.

Hänsynsbeslut

När det gäller hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 1, kan dessa avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Även ett sådant beslut, som avsevärt försvårar pågående markanvändning, kan få ekonomiska konsekvenser som ger rätt till ersättning för skada och som därefter påverkar fastighetens värde. Det finns skäl att i beslutet ange om ett sådant beslut utgör en permanent rådighetsinskränkning för fastigheten. I prövningen bör konsekvenserna av den hänsyn som beslutas prövas mot den, inom ramen för de regler som gäller för skogsbruket i övrigt, mest rationella avverkning eller den avverkningsform som ansökan annars avser. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Avverkning enligt den hänsyn som beslutats enligt 18 § b skogsvårdslagen motsvarar därefter det skogsbruk som hädanefter får bedrivas på det ansökta området vilket därmed utgör pågående markanvändning.

Om skogsbruk får bedrivas i enlighet med ansökan eller med tillämpning endast av de regler som gäller för skogsbruket i övrigt bör även detta särskilt anges i beslutet. Beslutet har då inte påverkat frågan om vad som är pågående markanvändning. Det innebär att en ny ägare av fastigheten kan åberopa samma tillstånd för en avverkning inom den redan prövade behandlingsenheten. Genom att tydliggöra att beslutet är gällande även mot förvärvare av fastigheten och innehavare av avverkningsrätt får beslutet den rättsverkan som är mest ändamålsenligt och måste ha varit ursprungligen avsett.

Beslutets tidsbegränsas

Det saknas i dag någon bestämmelse som klargör hur länge ett tillståndsbeslut får utnyttjats och om det även krävs en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen innan avverkning får vidtas. En underrättelse enligt 14 § är gällande i fem år från den dag underrättelsen kom in till Skogsstyrelsen.[78] Skogsstyrelsen har, utan stöd i lag, begränsat även beslut där tillstånd ges till avverkning till att avse fem år.

Utredningen ser inget skäl för varför ett beslut där tillstånd ges till avverkning inte skulle vara begränsat i tid på samma sätt som när en avverkning omfattas av underrättelseskyldighet enligt 14 §. Det finns skäl att kodifiera den nuvarande praxisen genom ett förtydligande i lagstiftningen. Enligt utredningen är fem år lämpligt. Däremot bör tiden inte börja löpa förrän beslutet om tillstånd vunnit laga kraft.

Ett beslut om att ge tillstånd till avverkning är adresserat till den som har ansökt om åtgärden. Det finns i dagsläget inga bestämmelser som reglerar hur eller om ett tillstånd kan överlåtas.

När en ansökan om tillstånd ges till avverkning har Skogsstyrelsen bedömt att åtgärden inte är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Därutöver har Skogsstyrelsen bedömt åtgärden i förhållanden till 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken och att avverkningen inte avser en skogsbilväg som inte kan tillåtas under de förutsättningar som anges i 17 § skogsvårdslagen. Nämnda intressen utgör sådana allmänna intressen som där påverkan på dessa är oberoende av vem som ansöker om åtgärden. Prövningen i detta avseende bör i sig inte utgöra något hinder mot att tillståndet kan överlåtas.

I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden, utöver hänsyn till natur- och kulturmiljöintressen, redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen samt trygga återväxten av skogen. Såvitt utredningen kan utläsa utgör brister i att tillgodose dessa intressen inte någon grund till att avslå tillståndet. Däremot om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen i beslutet ange vilken hänsyn som ska tas till rennäringens intressen och vilka åtgärder som ska vidtas för att trygga återväxten av skogen. Inte heller prövningen och utformningen av hänsyn till dessa intressen bör utgöra hinder mot att tillståndet skulle kunna överlåtas.

[78] 15 c § skogsvårdsförordningen.

Bestämmelserna om tillstånd till avverkning i fjällnära innehåller dock en ransoneringsregel i 18 a §. Enligt den får tillstånd till avverkning ges på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet endast om det finns särskilda skäl för det. Huvudregeln är alltså att tillstånd endast ges för ytor som är mindre än 20 hektar. Vad som avses med brukningsenhet utgår från den enskilda ägarens innehav av produktiv skogsmark inom en kommun.[79] I detta avseende är således förutsättningarna för tillståndsprövningen utformad utifrån den sökandes egna innehav av mark.

Om fastigheten som omfattas av det givna tillståndet överlåts till annan kan den markägarens innehav av produktiv skogsmark vara ett annat än för sökanden. En ny fastighetsägare förutsättningar för att få ett tillstånd skulle därmed utgå från andra förutsättningar i fråga om brukningsenhetens storlek. Enligt utredningen är det därför inte lämpligt att tillståndet överlåts till annan än den som sökt.

Om ett tillstånd inte utnyttjas, vilket inte alls är ovanligt i dagsläget, ska en ny prövning göras. Eftersom det i ett beslut anges vad som är pågående markanvändning bör prövningens omfattning kunna begränsas. Ett avslagsbeslut innebär, som ovan redogjorts för, att skogsbruk inte är pågående markanvändning. En ny prövning ska därför ske med utgångspunkt att den ansökta åtgärden avser ändrad markanvändning.

15.6.5 Beslut bör antecknas i fastighetsregistret

Ett beslut enligt 18 § och 18 b § som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras är gällande även mot förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten och påverkar vilket ekonomiskt värde fastigheten motsvarar. Ett sådant beslut bör därför offentliggöras. En anteckning om detta bör därför göras i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken som behandlar övriga belastningar för fastigheten. Genom en sådan anteckning försätts en förvärvare i vetskap om de restriktioner för skogsbruk som gäller på fastigheten. Skogsstyrelsen bör därför anmäla beslut enligt 18 § och 18 b § skogsvårdslagen till inskrivningsmyndigheten. Av anteckningen ska framgå huruvida pågående mark-

[79] Se 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen.

användning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § eller om avverkning inte är tillåten.

För att göra en sådan anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel krävs enligt 19 kap. 29 § jordabalken stöd i lag eller författning. Utredningen bedömer att det därmed är tillräckligt att Skogsstyrelsens skyldighet att anteckna uppgifterna regleras i skogsvårdsförordningen.

Enligt nu gällande bestämmelser i 35 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen försöka träffa en uppgörelse om ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen med den sakägare som gör anspråk på sådan ersättning. I och med utredningens förslag om att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning tillsammans med beslutet om nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att nämnda bestämmelse i 35 § första stycket skogsvårdsförordningen ska upphävas. I bestämmelsens andra stycke finns en hänvisning till 35 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd som hanterar utbetalning av ersättning till häradsallmänningar eller andra samfälligheter som inte får minska Någon ändring avseende detta föreslås inte.

Den nu föreslagna skyldigheten för Skogsstyrelsen att anmäla visst beslut om nekat tillstånd kan lämpligen föras in som ett nytt första stycke i 35 § skogsvårdsförordningen, som sedan tidigare reglerar förfarandet vid beslut enligt 19 § skogsvårdslagen.

15.6.6 Ersättning vid nekat tillstånd

Miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 31 kap. är utformade för de fall det allmänna inskränker användningen av enskildas mark, så kallade rådighetsinskränkningar. Bildande av naturreservat är exempel på en sådan rådighetsinskränkning. Om mark måste tas i anspråk, sker det regelmässigt genom frivilliga överenskommelser eller genom andra åtgärder än expropriation. I de mycket få fall staten och markägare inte kommer överens kan staten ändå besluta om ett områdesskydd. Ersättning ska i dessa fall bestämmas med tillämpning av expropriationslagen.

I 31 kap. miljöbalken finns även processregler som knyter an till expropriationslagens bestämmelser, vilka utgår från de allmänna civilprocessreglerna i rättegångsbalken.

Enligt nu gällande bestämmelse ska Skogsstyrelsen på statens vägnar försöka komma överens med markägare i ärende om ersättning

eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen.[80] I de fall Skogsstyrelsen och markägare inte kommer överens får markägare stämma staten. Staten representeras i dessa fall av Kammarkollegiet. I samband med ett beslut om nekat tillstånd vet Skogsstyrelsen alltså inte om, eller vilken, ersättning som kommer betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning om överenskommelse inte träffats. Ersättningens storlek kan därmed inte beaktas i beslutet om intrång och därför inte utgöra en del av proportionalitetsbedömningen av intrångsbeslutet.

För att Skogsstyrelsen ska kunna beakta om ersättning kommer att utbetalas eller inte som en del av proportionalitetsbedömningen vid själva tillståndsprövningen måste frågorna om ersättning och tillstånd prövas tillsammans av en och samma myndighet. För att myndigheten ska kunna bedöma om ett nekat tillstånd är ett proportionerligt intrång i den enskilda markägarens brukande måste samma myndighet även kunna beakta möjligheten att ekonomiskt kompensera markägaren för intrånget. Om rätt till ersättning föreligger innebär ett nekat tillstånd inte ett lika stort intrång i markägarens äganderätt jämfört med om rätt till ersättning inte föreligger. Utredningen föreslår därför att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning ska betalas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning ska nekas. Myndigheten prövning i dessa frågor ska hanteras inom samma beslut. Skogsstyrelsen uppgift i fråga om ersättning för intrång ska därmed inte längre vara att verka för att en överenskommelse ska träffas utan att fatta beslut i frågan. Se mer om förslaget i denna del under kapitel 15.6.7.

Särskilda ersättningsregler bör införas i skogsvårdslagen

Den hänvisning som finns i 19 § skogsvårdslagen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser förefaller inte vara helt ändamålsenligt, då den bland annat förutsätter en annan processform och en annan partsställning då ersättningsfrågan avgörs än då tillståndsbeslutet meddelas. Det kan även ifrågasättas om det är lämpligt att en verksamhet som i sin helhet ska prövas enligt skogsvårdslagen ska ersättas enligt miljöbalken. Vid införandet av 19 § skogsvårdslagen angavs att skälen framför allt var praktiska då inte lagstiftningen i onödan skulle tyngas av ersättningsregler. I och med denna lagstiftningsteknik har emellertid

[80] 35 § skogsvårdsförordningen.

en anmärkningsvärd otydlighet skapats, bland annat genom att det beslut som utlöser ersättningsrätt inte räknas upp bland de situationer då ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska betalas.

Det kan även ifrågasättas om det är rimligt att anlägga samma synsätt angående ersättning för nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog som vid inrättande av ett områdesskydd. I det senare fallet ianspråktas ett skogsområde av staten, oavsett om markägaren samtycker eller inte, och fastigheten beläggs normalt med omfattande restriktioner för brukandet. I det förra fallet är det endast en tillståndspliktig åtgärd som prövas och beslutets effekter går inte utöver den åtgärd som ansökan avser.

Utredningen anser att det är lämpligt att det i en speciallagstiftning ska framgå de regler som i huvudsak gäller för den verksamhet som bedrivs enligt lagen. Genom att reglera ersättningen direkt i skogsvårdslagen kan även för ändamålet lämpliga och tydliga regler skapas. Fördelen är även att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlat i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av alla beslut som innebär en inskränkning av egendomsskyddet.

Genom att skapa ett system för ersättning både för beslut som innebär hänsyn över intrångsbegränsningen och avslag finns en möjlighet att ersätta miljöbalkens samrådsbestämmelser med en utökad tillståndsprövning. I denna skulle även andra åtgärder än föryngringsavverkning kunna ingå.

Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

Ersättningsreglerna bör förbli oförändrade

Vilken ersättning som ska utgå bör anges mer specifikt i bestämmelsen. Regeringsformen anger att ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som

anges i lag. Regeringsformens utgångspunkt är att full ersättning ska utgå, även om detta inte är ett krav vid rådighetsinskränkningar.

Den nuvarande bestämmelsen om ersättning enligt 19 § hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. För ersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att intrångsersättning schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Schablonpåslaget i expropriationslagen ansågs vara en kompensation för det tvångsvisa ianspråktagande av mark som sker utan att ägaren kan påverka tidpunkten för värderingen. Dessutom ansågs inte ersättning endast till marknadsvärdet ta affektionsvärde eller andra individuella värden, i form av en starkare koppling till fastigheten än strikt ekonomiskt i beaktande.[81]

Det finns starka skäl för att full ersättning ska betalas för den marknadsvärdesminskning som uppkommer genom ett förbud enligt skogsvårdslagen, eller enligt annan lag som reglerar pågående markanvändning. Ett förbud innebär normalt att den pågående markanvändningen, enligt de lagar som reglerar verksamheten, inte anses vara förenlig med ett annat motstående intresse. Avvägningen mellan egendomsskyddet och de motstående intressen som kan förhindra åtgärden har redan gjorts i samband med den författning som möjliggör rådighetsinskränkningen. Möjligheten att förbjuda en åtgärd inom den pågående markanvändningen utgör därmed en näringsrättslig förutsättning som markägaren har att förhålla sig och anpassa sig till. Ett förbud uppkommer i en situation då en markägare avser att vidta en åtgärd. Ett beslut som hindrar denna åtgärd borde då ersättas med det förväntade ekonomiska utfallet av åtgärden. Förbudet bör inte ge ett bättre ekonomiskt utfall än vad åtgärden hade medfört, om den varit förenlig med gällande lagstiftningen och därmed tillåten.

I situationer då ersättningsrätt enligt 19 § skogsvårdslagen aktualiseras är det markägaren som initierat förfarandet genom att ansöka om tillstånd till avverkning. Markägaren har således möjlighet att påverka värdetidpunkten. En ansökan har även rimligtvis föregåtts av en marknadsvärdering. Om ansökan är gjord i en tid av sämre lönsamhet motsvarar åtgärdens förväntade värde även markägarens lägre ekonomiska förväntningar på den ansökta åtgärdens utfall. Ett nekat tillstånd medför inte heller några förändringar i ägandet eller i brukandet vid sidan av den tillståndsprövade åtgärden. Det är mindre lämpligt att i dessa sammanhang tala om ideella eller individuella värden,

[81] Prop. 2009/10:162 s. 66.

som att ett affektionsvärde skulle gå förlorat, genom att skog inte får avverkas. Att inrättande av områdesskydd ger högre ersättning än ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen kan därför anses vara både ändamålsenligt och rimligt.

Ett förbud mot alla skogsbruksåtgärder som omfattas av tillståndsplikt bär emellertid likheter med inrättande av biotopskyddsområde. En avverkning som inte omfattas av tillståndsplikt skulle i andra delar av Sverige kunna resultera i att Skogsstyrelsen inom ramen för tillsynsärendet initierar ett biotopskydd för hela eller den del av behandlingsenheten som är olämplig att avverka. Detta talar för att ett förbud mot avverkning enligt 18 § skogsvårdslagen ska ge samma ersättning som ett biotopskyddsområde. Regelns tillkomst har dessutom motiverats utifrån synsättet att tillståndsplikten ska komplettera bestämmelserna om områdesskydd. För skogsbruksåtgärder nedan den fjällnära gränsen har Skogsstyrelsen även den alternativa möjligheten att meddela förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ersättning för ett sådant beslut regleras alltjämt i 31 kap. 4 § miljöbalken och ersättning för ett sådant förbud omfattas därmed av expropriationslagens schablonpåslag. Detsamma gäller för skogsbruksåtgärder i fjällnära skog som inte omfattas av tillståndsplikt, som gallring och röjning.

Sammantaget bedömer utredningen att egendomsskyddets systematik och de motiv som ligger bakom den förhöjda intrångsersättningen talar mot att schablonpåslaget ska gälla även vid förbud mot åtgärder inom pågående markanvändning. Det finns dock starka ändamålsskäl som talar för att bibehålla det rättsläge som fastställts genom praxis och som innebär att expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska gälla fullt ut även i dessa fall.

Ersättningen vid ett förbud mot avverkning bör därför bestämmas på samma sätt som vid inrättande av ett biotopskyddsområde. Samma metod för värdering bör användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas. Den rättstillämpning som utvecklats kring reservatsföreskrifter kan då vara en lämplig jämförelse.

Utredningen har även lämnat förslag på att gynnsammare skatteregler för intrångsersättning ska utredas. I det sammanhang då riksdagen har att ta ställning till ett eventuellt förslag om att ersätta

expropriationslagens schablonpåslag med skattefri intrångsersättning bör frågan om samma regler ska gälla även för förbud för åtgärder inom pågående markanvändning särskilt belysas.

Möjlighet till återkrav av ersättning

Om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning vid ett nytt beslut avseende samma område bör myndigheten inom tio år ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats, på samma sätt som anges i nuvarande bestämmelser, som hänvisar till 31 kap. 15 § miljöbalken. Ett nytt beslut där avverkning tillåts innebär även, som ovan angetts, att skogsbruk blir pågående markanvändning.

Återbetalning ska ske under samma förutsättningar som i dag. Det innebär att återbetalning kan ske av hela eller delar av beloppet samt att återbetalningen måste vara skälig med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Skälighetsbedömningen bör göras utifrån samma förutsättningar som följer av den motsvarande bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken. I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på situationer där det kan vara skäligt att återbetalning sker att markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter.[82]

I andra sammanhang har avkastningsränta enligt räntelagen på det nettovärde som inte kunnat realiserats tillämpats, vilket förefaller vara en lämplig utgångspunkt även i detta fall. Om skogsbruk på grund av ett beslut enligt skogsvårdslagen inte fått bedrivas bör därmed återkravet minskas med avkastningsräntan på ersättningsbeloppet under den tid beslutet varit i kraft.

Utgångspunkten för tillståndsprövningen enligt 18 och 18 b §§ skogsvårdslagen avseende natur- och kulturmiljön är att den framför allt ska beakta värden som ska bevaras långsiktigt. Att tillstånd ges för avverkning i ett område där det tidigare nekats bör inte in-

[82] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 329.

träffa särskilt ofta vilket medför att återkrav endast kommer aktualiseras i undantagsfall.

Enligt bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken finns även en möjlighet att kräva tillbaka utbetald ersättning om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av bland annat nekat tillstånd senare trotsar avslagsbeslutet. Den bestämmelsen är enligt 19 § skogsvårdslagen inte tillämplig i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning. Bestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen hänvisar endast till 31 kap. 15 § första stycket första meningen. Hänvisningen har sett densamma ut även när skogsvårdslagen hänvisade till naturvårdslagens ersättningsbestämmelser.

Utredningen har inte hittat några bärande skäl för att inte återkrav borde kunna ske även i de fall åtgärder vidtas i strid med ett nekat tillstånd eller i strid med ett beslut om hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen.

I dessa fall bör en skälighetsbedömning inte utgå från den tid beslutet varit gällande utan snarare knyta an till graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. I normalfallet bör självklart en skälighetsbedömning utmynna i att den markägare som inte känt till att en åtgärd vidtogs i strid med ett beslut inte heller blir återbetalningsskyldig. Detsamma kan inte anses gälla om markägaren saknade vetskap om beslutet men väl om åtgärden, då det kan anses oaktsamt att inte hålla sig informerad om de rådighetsinskränkningar som gäller för fastigheten.

Enligt 31 kap. 15 § andra stycket ska talan om återbetalning väckas vid mark- och miljödomstolen. Denna bestämmelse är tillämplig om Skogsstyrelsen vill återkräva utbetald ersättning. Talan ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

I enlighet med utredningens förslag är det Skogsstyrelsen som ska fatta beslut om ersättning för det fall att tillstånd till avverkning nekas. En markägare ska inte behöva vända sig till domstol för att få frågan om ersättning prövad. I linje med det förslaget anser utredningen att frågan om återkrav i samband med att Skogsstyrelsen meddelar ett beslut om att ge tillstånd till avverkning även borde kunna prövas av Skogsstyrelsen. Det innebär att i de situationer där Skogsstyrelsen tidigare nekat tillstånd och ersättning utbetalats, i ett senare beslut ger tillstånd ska myndigheten i samma beslut kunna

kräva att den tidigare utbetalda ersättningen återbetalas. Skogsstyrelsen ska i dessa situationer inte behöva väcka talan i domstol. Som huvudregel bör det vara samma fastighetsägare som besluten om tillstånd respektive återbetalning berör. Har fastigheten bytt ägare är det enligt förarbetena till bestämmelsen ett skäl för att inte kräva tillbaka pengarna. Beslutet fattas med stöd av skogsvårdslagen och bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I de fall en fastighetsägare har vidtagit åtgärder i strid med ett nekat tillståndsbeslut för vilket ersättning utbetalats ska Skogsstyrelsen också kunna begära att återbetalning sker. I dessa situationer är det däremot inte lämpligt att Skogsstyrelsen fattar ett beslut om återkrav. För att återkrav ska kunna ske krävs att den som fått ersättningen har agerat uppsåtligt eller vårdslöst i förhållande till det tidigare beslutet som låg till grund för ersättningen. En sådan prövning görs lämpligen av allmän domstol. För dessa situationer ska Skogsstyrelsen väcka talan vid domstol för att kunna kräva ersättningen åter.

Oskadlighetsprövning

Utbetalning bör på samma sätt som i dag ske på så sätt som anges i 6 kap. expropriationslagen för att säkra panthavares rätt. Det innebär att ersättning ska nedsättas hos länsstyrelse när den avser intrång på en fastighet som svarar för inteckning.

Anslag

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att inskränka egendomsskyddet genom att hindra pågående markanvändning då avverkning i fjällnära skog nekas. Denna uppgift är inte i sig sammankopplad med inrättande av områdesskydd, även om syftena i båda fallen kan avse att bevara naturmiljön.

Ersättningen som avses i 19 § motsvarar det skadestånd som staten ska betala för att egendomsskyddet inskränks. I dagsläget använder Skogsstyrelsen medel från anslagsposten som avser kostnader för bland annat intrångsersättning.[83] Anslagsposten avser att lösa de ägan-

[83] 1:2 anslagspost 2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet.

derättsproblem och den rätt till ersättning som generellt uppkommer när Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskydd och i det strategiska arbetet med bevarande av biologisk mångfald.

Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen ska betalas när förutsättningarna för ersättning enligt bestämmelsen är uppfyllda. Skogsstyrelsens eventuella avsaknad av anslag innebär inget hinder mot utbetalning till markägare. I de fall anslagspostens medel inte räcker till innebär det i stället att Skogsstyrelsen överskrider den angivna anslagsposten.

Enligt utredningen saknas skäl att låta myndighetens anslag för intrångsersättning enligt 19 § skogsvårdslagen konkurrera med de medel som är avsatt för områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför beviljas anslagskredit för en särskild anslagspost som avser ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Storleken på anslagsposten kommer avgöras av omfattningen av och takten i det arbete med områdesskydd av fjällskog som utredningen föreslår i nedan.

Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen och ersättning vid områdesskydd

Utredningen har i kapitel 16 föreslagit att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska bevaras genom ett omfattande områdesskydd.

I förslaget finns möjlighet att bland annat erhålla ersättningsmark från Sveaskog i stället för ersättning i pengar. För många markägare som avser att bedriva skogsbruk kan det vara det enda sättet att komma åt lämplig skogsmark i närområdet inom rimlig tid. Antalet fastighetsöverlåtelser i det fjällnära området har historiskt varit mycket lågt.

Ersättningsmark inom det markförsäljningsprogram som föreslås kommer inte hanteras av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har endast möjlighet att betala ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Det innebär att den markägare som är intresserad av ersättningsmark bör informeras om möjligheten att anmäla sitt intresse för detta till länsstyrelsen i stället för att fullfölja tillståndsprocessen.

Eftersom skogsbruk inte längre är pågående markanvändning för skogar där avslagsbeslut meddelats kommer skogsbruksrestriktioner inte ersättas vid ett senare områdesskydd. Ytterligare ersättning kommer endast avse andra eventuella rådighetsinskränkningar som följer av föreskrifterna för områdesskyddet. Reglerna om statsstöd

medger knappas att staten ersätter en markägare mer än en gång för samma restriktioner.

Detsamma gäller för det fall markförvärv för nationalparksbildning blir aktuellt. Fastighetens marknadsvärde minskar såklart avsevärt om pågående markanvändning inte är skogsbruk. Det finns då inte skäl att värdera virkesförrådet och produktionsförmåga som om det vore realiserbara värden.

Det är därför viktigt att en skogsägare som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog som kan komma att ingå i det föreslagna områdesskyddet på ett tydligt sett informeras om vilka möjligheter som står till buds: att fullfölja ansökan eller att avvakta områdesskyddsprocessen, med den möjlighet till ersättningsmark som då kan följa.

15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning

Utredningens förslag om att frågan om ersättning ska avgöras tillsammans med frågan om tillstånd, innebär att Skogsstyrelsen kommer att fatta ett gemensamt beslut avseende båda dessa frågor. Till skillnad från i dag kommer alltså Skogsstyrelsen att fatta beslut om ersättning ska betalas och i så fall med vilket belopp. Skogsstyrelsen kommer därmed som första instans att pröva om pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av en fastighet och i så fall hur detta försvårande ska värderas och ersättas.

Genom förslaget att Skogsstyrelsen ska pröva både frågan om tillstånd tillsammans med prövningen om ersättning frångår man den ordning som i dag gäller för prövning av frågan om ersättning, då mark- och miljödomstol utgör första instans.

Skogsstyrelsens beslut i dessa frågor kommer att vara överklagbart. Frågan är om överklagandet ska ske till förvaltningsdomstol och hanteras enligt förvaltningsprocesslagen eller till mark- och miljödomstol för handläggningen enligt ärendelagen.

Frågan om ersättning hanteras i dag genom att Skogsstyrelsen inledningsvis ska söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.[84] Har en uppgörelse inte träffats är markägaren hänvisad till att väcka talan i domstol. En prövning av frågan om ersättning i mark- och miljödomstol som första

[84] 35 § skogsvårdsförordningen.

instans har inneburit att frågan prövas som ett dispositivt tvistemål där parterna ska föra bevisning om de omständigheter som ligger till grund för deras talan.[85] Det innebär också att domstolen inte har någon skyldighet att självmant utreda sakförhållandena. Processformen i mark- och miljödomstol medger även förlikning och medgivanden av vissa omständigheter, vilket innebär att vissa omständigheter kan undantas domstolens prövning.

Mark- och miljödomstolen är även första instans för prövning av frågan om ersättning för andra intrång med stöd av miljöbalken såsom områdesskydd eller föreskrifter i vattenskyddsområden. Mark- och miljödomstolen har således hög kompetens i miljöfrågor och en vana att göra proportionalitetsprövningar i liknande situationer. Inom domstolen finns genom de tekniska råden en kompentens även vad gäller fastighetsvärdering.

Att det i mark- och miljödomstolen, om en markägare vid oenighet väljer att stämma staten för ersättning, tillämpas en annan processform än vid överprövning av ett förvaltningsbeslut innebär dock även vissa problem. Det kan det vara svårt för en enskild eller dennes ombud att navigera mellan de olika processformerna; exempelvis kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Prövas frågan om ersättning av Skogsstyrelsen som första instans tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning utförs den prövningen med stöd av förvaltningslagen, där myndigheten har en mer långtgående utredningsskyldighet jämfört med nuvarande process i mark- och miljödomstol. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser som ålägger myndigheten och den enskilde att ta fram det underlag som behövs för ett materiellt riktigt beslut.[86] I fråga om underlag för beslutet om ersättning bör det således tas fram utredning om värdering av fastigheter och den värdeminskning som det nekade eller begränsade tillståndet medför. Denna utredning bör rimligtvis inte skilja sig från den som ska tas fram inom ramen för nuvarande bestämmelser om Skogsstyrelsens uppdrag att verka för en uppgörelse. Förvaltningslagen medger även att en markägare har möjlighet att inkomma med andra uppgifter än myndigheten om bland annat värdering eller förekomst av naturvärden.

[85] 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.
[86] 23 § förvaltningslagen.

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om partsinsyn och kommunikation mellan myndighet och den som är part.[87] Bestämmelserna innebär att en markägare som sökt tillstånd till avverkning har rätt att få del av uppgifterna som kommer att ligga till grund för beslutet om tillstånd och eventuell ersättning och även får möjlighet att yttra sig över dem innan beslut meddelas.

Utöver att frågan om domstolens utredningsskyldighet skiljer sig den dispositiva domstolsprocessen, jämfört med Skogsstyrelsens prövning inom ramen för förvaltningslagen. Den nuvarande ordningen med mark- och miljödomstol som första instans innebär även rätt för markägaren att få sina rättegångskostnader ersatta i viss utsträckning. I mål om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken är bestämmelserna om rättegångskostnader i miljöbalken tillämpliga. Huvudregeln är att 18 kap. rättegångsbalken tillämpas om inte något annat följer av bestämmelserna i 25 kap. miljöbalken. Det innebär att huvudregeln är att om markägaren som stämmer staten vid domstol får ersättning i enlighet med sin talan, ska staten ersätta markägaren för dennes rättegångskostnader. Motsatsvis innebär regeln givetvis att den enskilde riskerar att behöva stå även statens rättegångskostnader om talan inte vinner framgång. Även i de fall en markägare inte vinner sin talan i domstol finns dock viss möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i dessa typer av mål. I 25 kap. 6 § miljöbalken anges att om den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan rätten förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren för rättegångskostnader, eller att vardera parten ska svara för sina kostnader även om talan ogillas. Det innebär att staten i vissa fall kan åläggas att betala markägarens rättegångskostnader oavsett utgången av prövningen i domstol. Den aktuella bestämmelsen har tillämpats även i sådana fall där fastighetsägaren vunnit delvis bifall till sin talan och full ersättning för rättegångskostnader har då tillerkänts markägaren.[88]

Rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger normalt inte i mål som prövas enligt förvaltningslagen eller ärendelagen. Det innebär att om frågan om ersättning skulle prövas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning finns vid överklagande ingen rätt

[87] 10 och 25 §§ förvaltningslagen.
[88] Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 2011-10-03 i mål nr M 3285-11 och 2015-06-30 i mål nr M 306-15.

till ersättning för rättegångskostnader, oavsett om ett sådant beslut överklagas till förvaltningsrätt eller mark- och miljödomstol.

Av 40 § skogsvårdslagen följer i dag att beslut enligt lagen överklagas till förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs i kammarrätt. Ett beslut som även innefattar frågan om ersättning skulle enligt utredningens förslag därmed i likhet med andra beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till förvaltningsrätt om inte processordningen ändras för dessa ärenden.

Ett alternativ skulle kunna vara att beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog tillsammans med beslut om ersättning i stället skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Domstolen skulle då överpröva Skogsstyrelsens beslut med tillämpning av ärendelagens bestämmelser. Då skulle en domstol, med hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och att värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. En praxis skulle då även utvecklas parallellt i dessa frågor och andra angränsande frågor om markanvändning och tillstånd, enligt bland annat miljöbalken. Risken att praxis mellan de olika domstolsslagen spretar i dessa frågor skulle därmed bli mindre.

Nackdelen med att låta beslut i en av Skogsstyrelsens ärendetyper, tillståndsprövningen i fjällnära skog, prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt 15 § skogsvårdslagen prövas, vid sidan av de särskilda hänsyn som ska tas enligt bland annat 18 och 18 b §§, samma frågor som i andra ärenden enligt lagen såsom bland annat hänsyn till rennäringen och att trygga återväxten av skog. Skulle frågan om tillstånd i fjällnära skog prövas av en annan domstol än övriga ärenden enligt skogsvårdslagen finns risk för att praxis för övriga frågor enligt skogsvårdslagen skulle få en annan utveckling i fjällnära skog jämfört med övriga landet. Det är därför olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt.

Att lösa problemet genom att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt, framför allt beroende på den stora mängd ärenden som då skulle beröras. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis för prövning av frågor som rör skogsvårdslagen. Det bedöms som mer ändamålsenligt att i dagsläget föra över prövningen

av ersättningsfrågan, vid nekat tillstånd till avverkning, till förvaltningsdomstol än att låta prövningen av samtliga ärenden enligt skogsvårdslagen föras över till mark- och miljödomstol. Att föra över ett så omfattande ärendeslag till en helt annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör i så fall göras i särskild ordning. Det framstår som mer lämpligt att flytta över den mer begränsade frågan om ersättning till det domstolsslag som hanterar ärendetypen i övrigt.

En eventuell avsaknad av kompetens i fråga om värdering av fastigheter och intrång i förvaltningsdomstolarna kan kompenseras genom möjligheten att inhämta särskild sakkunskap.[89] Domstolen har möjlighet att inhämta remissyttranden från myndighet eller annan som har särskild sakkunskap i frågan. Anlitas en sakkunnig är det domstolen som bekostar den sakkunniges arbete. Det finns även möjlighet att hålla ett förhör med den sakkunniga. Med stöd av dessa bestämmelser borde utgången av en prövning av ersättningsfrågan inte förändras även om den flyttas till förvaltningsdomstol.

Utredningens slutsats är därmed att det mest ändamålsenliga är att överklagade frågor om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor hanteras av förvaltningsrätt. Skogsstyrelsen har det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. En markägare har möjlighet att föra bevisning även i förvaltningsrätt vid oenighet i ersättningsfrågan. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Ett beslut från Skogsstyrelsen i fråga om tillstånd till avverkning får överklagas tre veckor från delgivning av beslutet. Detsamma skulle gälla även för den del av beslutet som avser frågan om ersättning ska betalas och storleken på beloppet. Överklagas endast frågan om ersättning bör det innebära att frågan om tillstånd kan få laga kraft. Om däremot endast frågan om tillstånd överklagas bör även frågan om ersättning bli föremål för prövning i överinstansen.

[89] 24 § förvaltningsprocesslagen.

Behov av ytterligare föreskrifter om ersättning

Utredningen har övervägt om det finns behov av föreskrifter om särskilda förfaranderegler för ersättning till följd av beslut enligt skogsvårdslagen. Det skulle kunna avse föreskrifter om hur värdering ska ske och hur ersättning ska utbetalas. Utredningen har inte bedömt att det finns ett sådant behov i dagsläget.

15.6.8 Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektshärjning med mera

Enligt 29 § skogsvårdslagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Om sådana föreskrifter har meddelats är skogsmarkens ägare ansvarig för att sådana åtgärder utförs.

Skogsstyrelsen har med stöd av 29 § skogsvårdsförordningen meddelat sådana föreskrifter.[90] I nuläget omfattar dessa föreskrifter inte fjällnära skog.[91]

För det fall att Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter som även omfattar fjällnära skog är markägaren skyldig att följa dessa. Om de åtgärder som föreskrifterna avser förutsätter att avverkning i fjällnära skog behöver ske krävs tillstånd enligt 15 § skogsvårdslagen. Ibland kan åtgärder för att bekämpa insekter behöva utföras snabbt. Då en tillståndsprövning kan ta lång tid behövs en möjlighet för Skogsstyrelsen att kunna göra undantag från tillståndsplikten i vissa fall. Skogsstyrelsen bör därför kunna meddela föreskrifter om detta. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte att skyldigheterna om underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen behöver ske. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken.

[90] 6 kap. SKSFS 2011:7.
[91] 6 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

15.6.9 Följdändring i annan lagstiftning

Då skogsbruket på en fastighet inskränks med stöd av 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen blir de ekonomiska verkningarna för fastighetsägaren desamma som om biotopskyddsområde inrättas eller reservatsföreskrifter meddelats. Sådana beslut utgör avverkningsrestriktioner. I likhet med vad som gäller för dessa beslut bör fastighetstaxeringen ändras för att återspegla de korrekta förhållandena. En följdändring är därför påkallad i fastighetstaxeringslagen.

Vid den senaste översynen av skogsvårdslagens bestämmelser om fjällnära skog justerades paragraferingen i skogsvårdslagen. De särskilda bestämmelserna om hänsyn till naturvården och kulturmiljövårdens intresse i tidigare 18 § andra stycket flyttades till den nya paragrafen 18 b § tillsammans med bestämmelser om hänsyn till rennäringen. Denna justering i förhållande till utredningens förslag motiverades med att åstadkomma en bättre systematik i lagen. Någon ändring i sak var inte avsedd.[92]

Genom den nya paragraferingen skedde dock, troligen oavsiktligt, en ändring i vilka intrång som ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken. Paragrafen hade dessförinnan avsett både nekat tillstånd till avverkning och de hänsyn som kunde beslutats med stöd av dåvarande 18 § skogsvårdslagen. Någon följdändring i 31 kap. 9 § miljöbalken skedde dock inte när beslut om hänsyn flyttades till en egen paragraf i skogsvårdslagen.

Det finns skäl att vid denna översyn av bestämmelser återställa rättsläget till det som sakligt gällt innan 2010 års reform av skogsvårdslagen och förmodligen varit avsett att gälla även därefter.

[92] Prop. 2009/10:201 s. 56.

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

16.1 Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog

Bedömning: De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, inom och även i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, har unika naturvärden som Sverige kan sägas ha ett internationellt ansvar att bevara.

Naturvärdet av dessa skogar består dels i att de är ett av de få kvarvarande stora sammanhängande naturskogsområdena i Europa, dels att de utgörs av ofta väglösa områden, som endast i liten grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både i att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem.

Naturvärdet av dessa skogar ökar om de får kvarstå som intakta delar i ett större intakt landskap.

De stora sammanhängande naturskogarna återfinns både ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdena är likartade men regelverken skiljer sig åt beträffande möjligheten till avverkning i dessa skogar. Utredningen uppfattar att skogarna i sin helhet utgör särskilt angelägna allmänna intressen att bevara.

Att bevara dessa skogar utgör ett mycket viktigt bidrag till de internationella åtagandena för bevarande av biologisk mångfald och ett särskilt ansvar för Sverige. Staten bör därför i första hand bära detta ansvar och inte de tusentals enskilda markägarna.

De delar av dessa skogar som omfattas av tillståndsplikt utgör en stor latent kostnad för staten. Det bedöms mer kostnadseffektivt att systematiskt och samlat investera i skyddad natur genom

områdesskydd än att endast ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd.

Att bevara stora intakta landskap skapar förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Sammantaget och långsiktigt bedöms det utgöra den bästa prioriteringen för detta unika landskap i Sverige. Ett skydd av skogarna bedöms också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger även möjligheter till en statlig satsning för en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. Sammantaget bedöms den samhällsekonomiska marginalnyttan för allmänna intressen, som landsbygdsutveckling och bevarande av biologisk mångfald på ekosystemnivå vara hög för ytterligare formellt skydd.

Den fjällnära skogens betydelse för skogsnäringen och samhällsekonomin ska inte underskattas, men utredningen bedömer att betydelsen av dessa naturskogar med mycket höga naturvärden är låga för skogsnäringen, jämfört med skogar utanför dessa områden. Certifieringssystemens regler om att stora intakta skogar eller skogar med höga naturvärden inte ska avverkas gör dessutom att merparten av dessa områden i princip inte kan avverkas då virket inte är möjligt att sälja i Sverige. En stor del av de sammanhängande naturskogarna uppfyller sannolikt kriterierna för nyckelbiotop. Skogsbruksvärdet för dessa skogar är lågt i relation till dess naturvärden. Marginalkostnaden att undanta dessa skogar från skogsbruket bedöms som låg.

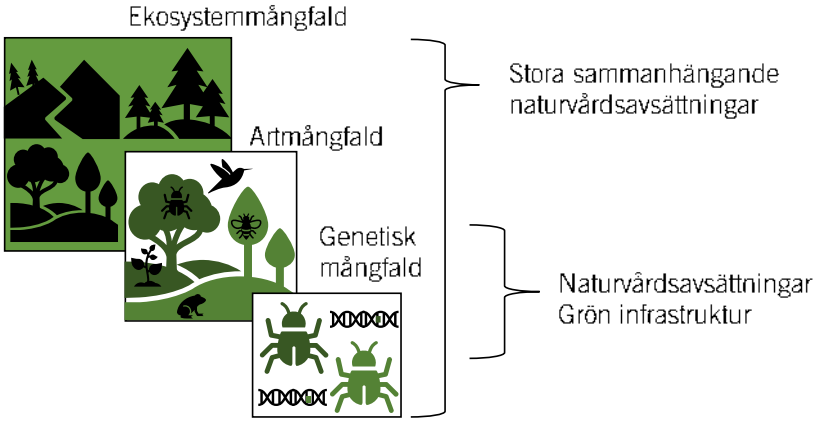
Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden har genomförts bedöms behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp vara litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skog strax utanför fjällskogsgränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas biologiska mångfald kan anses vara långsiktigt säkerställd.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden i ett för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakt landskap.

Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär ett säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap. Genetisk mångfald förväntas bli av särskild betydelse i ett förändrat klimat eftersom detta underlättar arters anpassning till förändrade förutsättningar med ett varmare klimat. Den stora genetiska variation som finns från norr till söder i fjällskogarna och möjligheten till ett utbyte av genetisk mångfald i dessa områden kan då få stor betydelse även för artbevarandet.

Figur 16.1 Olika nivåer av biologisk mångfald

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse.



Endast stora sammanhängande områden som avsätts för naturvård kan säkerställa de tre nivåerna av biologisk mångfald. Endast de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kan komma i fråga för sådant skydd.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att i möjligaste mån möj-

liggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

Det svenska skogslandskapet är till stora delar, genom en lång tidsperiod av brukande på stora delar av arealen, omvandlat i jämförelse med den urskog där skogens arter en gång utvecklades och som arterna är evolutionärt anpassade till. Arter som är specialiserade på skogsmiljöer och strukturer som var vanliga när arterna utvecklades, men som numera i största delen av landet finns kvar som fragmenterade förekomster har svårt att långsiktigt leva kvar i landskapet. Detta är anledningen till att de allra flesta av de hotade skogslevande arterna är knutna till mycket gamla träd, grov död ved och skoglig kontinuitet, men också till bränd ved och skogssuccessionsstadier efter skogsbrand.

Rödlista 2020 visar att skog är en viktig livsmiljö för 2 050 av de rödlistade arterna. Av dessa är 999 arter klassificerade inom kategorierna hotade, se kapitel 3.6.3. Artdatabanken vid SLU bedömer att avverkning har stor negativ påverkan på 764 och viss negativ påverkan på 211 av de hotade arterna. En mindre del av dessa arter hör hemma i landskapstyper utanför skogen, till exempel i hagmarker och parker.

I det fragmenterade landskapet ger naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn och en fungerande grön infrastruktur möjlighet att bevara artmångfald och arternas genetiska mångfald. Ett fragmenterat landskap kan dock inte bevara ekosystemmångfald i form av intakta naturskogslandskap med en mångfald av intakta ekosystem och mer eller mindre intakta naturliga landskapsomfattande processer som översvämning, stormar och skogsbränder.[1]

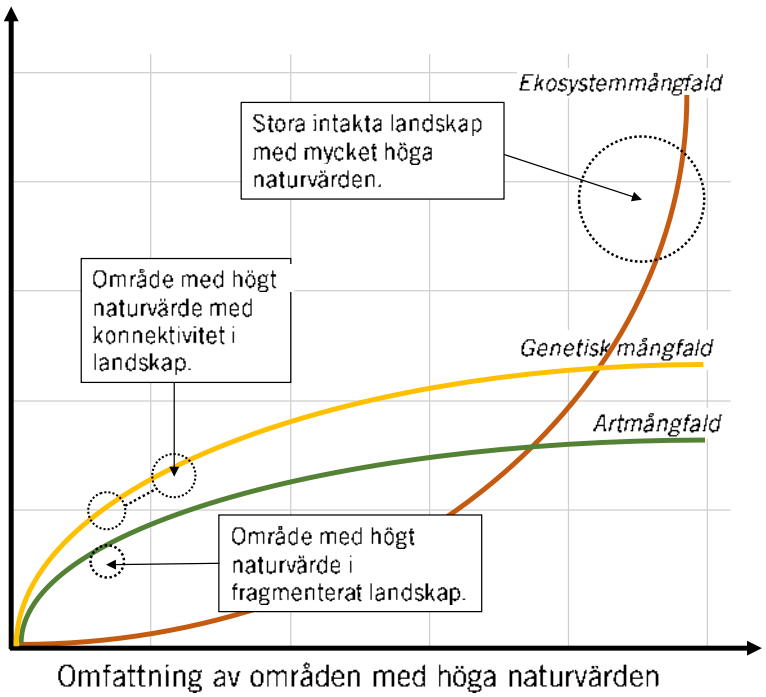
Om den gröna infrastrukturen inte är tillräckligt väl utvecklad i ett fragmenterat landskap så riskeras artbevarande och den genetiska mångfalden genom att enskilda populationer av arter isoleras och utarmas genetiskt eller helt enkelt försvinna genom antingen slumpmässiga faktorer eller så kallad inavelsdepression. Detta medför i förlängningen risk för lokala och regionala artutdöenden som är svåra att kompensera för senare. Forskning visar att 3–8 procent av skogsmarken i Sverige nedanför den fjällnära gränsen utgörs av värdekärnor i en fungerande grön infrastruktur.[2] Risken för lokala och regionala

[1] Angelstam P., m.fl. 2004: *Targets for boreal forest biodiversity conservation – a rationale for macroecological research and adaptive management.* Ecological bulletins 51, s. 491.
[2] Angelstam P., m.fl. 2020: *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

artutdöenden och/eller genetisk utarmning finns därför för många hotade arter nedanför den fjällnära skogen.

Figur 16.2 Relationen mellan omfattning av områden med höga naturvärden och effekter för biologisk mångfald

Schematiska antaganden i relativ skala.



Figuren bygger på naturvetenskapliga antaganden om relationen mellan storlek av skogar med höga naturvärden och dess effekt för de olika nivåerna av biologisk mångfald. Till skillnad mot för artbevarande och bevarande av genetisk mångfald är marginalnyttan av områdes storlek ökande för bevarande av ekosystemmångfald.

16.1.1 Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering

De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan, och i anslutning till den fjällnära gränsen, har en karaktär av orörd naturskogsartad skog med en stor mängd mycket gamla träd och död ved vilket gör att utredningen bedömer att dessa naturvärden inte går att kombinera med rationellt skogsbruk.

Ett rationellt skogsbruk innebär att skogsbilvägar byggs och att avverkningar utförs. Om nya vägar skulle dras in och/eller skogsbruk bedrivas i de stora sammanhängande naturskogarna så skulle skogarna fragmenteras och värdet som sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden förloras.

Nedan visas en flygbildsanalys av ett fjällskogsområdes fragmentering från att ha utgjort ett intakt landskap fram till mitten av 1900-talet till att i dag till stora delar ha förlorat värdet som stort och sammanhängande naturskogsområde.

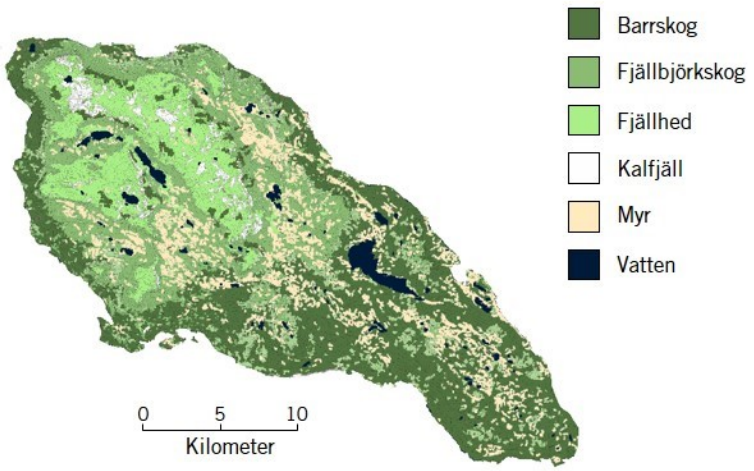
Som visas i figur 16.4 har redan avverkningar av små ytor påverkat områdets värde som stort sammanhängande naturskogslandskap i en betydligt större utsträckning än enbart de enskilda avverkningarnas ytor. En fragmentering av området har påbörjats. Fragmenteringen förstärktes av att skogsbilvägar byggdes en bit in i området, så som normalt är fallet, och avverkningarna gjordes alltså inte i områdets kanter.

Som framgår av figur 16.5 och 16.6 har en påbörjad fragmentering också en tendens att fortsätta genom ytterligare avverkningar, då investeringar i skogsbilvägar redan är gjorda.

I figur 16.6 kan ses att naturskogarna i området i dag i stora delar har fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap. Denna förlust kan i princip betraktas som irreversibel och inte möjlig att återställa.

Figur 16.3 Exempel på fragmentering

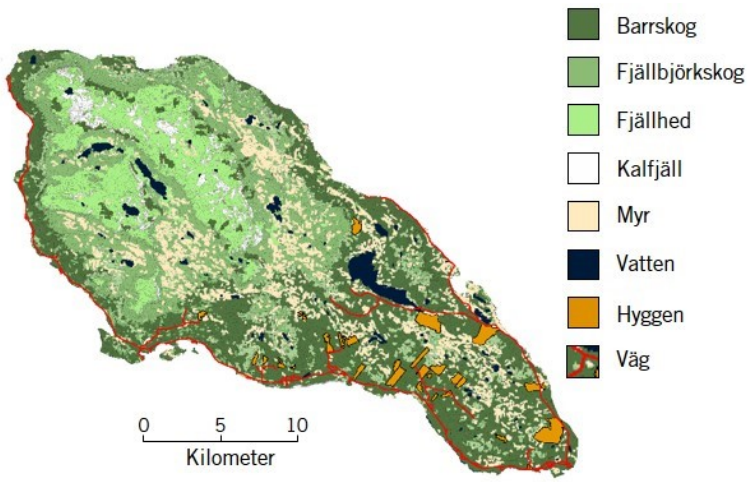
Ursprunglig natur cirka 1950



Grafik och flygbildsanalys: Jon Andersson ©
Området utgör ett stort sammanhängande intakt naturskogsområde som inte påverkats av vägdragning eller trakthyggesbruk.

Figur 16.4 Exempel på fragmentering

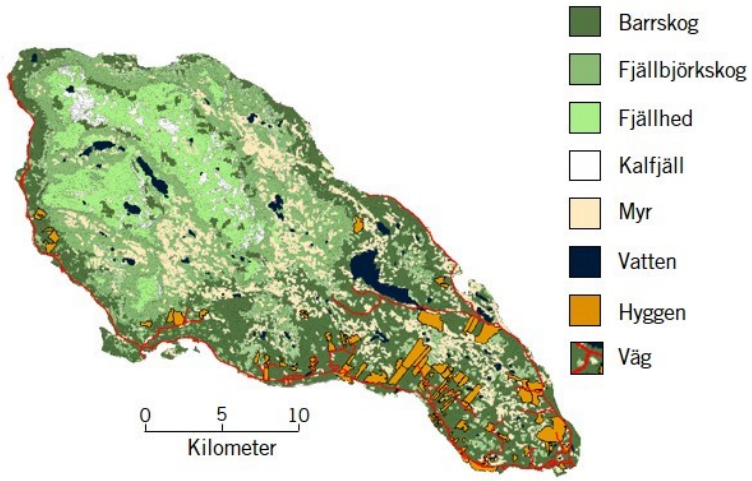
Avverkningar och vägar 1960–1980



Under åren 1960–1980 drogs skogsbilvägar in i området och några avverkningar gjordes. Redan i detta skede påverkades värdet som stort sammanhängande naturskogsområde. Observera att de avverkningar som gjordes påverkade värdet som stort sammanhängande naturskogsområde i en betydligt större utsträckning än de enskilda avverkningarnas yta.

Figur 16.5 Exempel på fragmentering

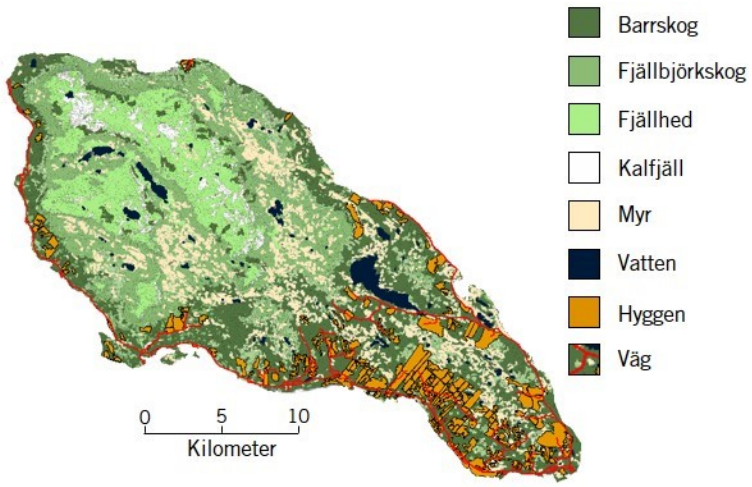
Avverkningar och vägar 1960–2000



Avverkningarna under slutet av 1900-talet fortsatte i anslutning till skogsbilvägarna. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2000. Naturskogarna i området har nu i betydande delar fragmenterats och i dessa delar förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.

Figur 16.6 Exempel på fragmentering

Avverkningar och vägar 1960–2020



Allt fler mindre hyggen tas upp under början av 2000-talet. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2020. Naturskogarna i området har nu till stora delar fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.

I stort sett i hela Europa har skogarna under lång tid brukats på ett sätt som har gjort att de ursprungliga naturskogarna antingen helt har försvunnit, eller ersatts av skogar av en annan typ som saknar mycket av naturskogarnas strukturer och funktioner. Uttryckt på ett annat sätt har naturskogarna fragmenterats och i dag återstår små arealer spridda över landskapet. Denna fragmentering har gjort att många av naturskogens specialiserade arter blivit trängda och har svårt att överleva långsiktigt. Detta eftersom det blivit långt mellan de specialiserade arternas livsmiljöer så möjligheten till utbyte mellan olika populationer är begränsad. Även det genetiska utbytet upphör då och ett långsamt artutdöende riskeras. Denna situation har inneburit att ett arbete för att återskapa landskapets funktion för hotade arter nu pågår. I Sverige kartläggs och avsätts områden med höga naturvärden och en grön infrastruktur eftersträvas mellan dessa områden, i syfte att försöka återskapa förutsättningarna för de arter som annars hotas av utrotning.

Det unika med de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i utredningens förslag, är att de är funktionella landskapstäckande för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta ekosystem. Här är strukturer och funktioner mer eller mindre intakta, till skillnad från merparten av resten av Europa, där ett återskapande av funktionalitet i ett fragmenterat landskap genom till exempel arbete med grön infrastruktur behövs. Utredningen bedömer därför att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bör bevaras i sin helhet och fragmentering av detta intakta landskap undvikas. Att bevara så mycket som möjligt av dessa återstående ekosystem medför naturvårdsnytta som inte med rimliga medel kan uppnås i det fragmenterade landskapet.

Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden har genomförts bedömer utredningen att behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp är litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skogen strax nedanför den fjällnära gränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas flora och fauna, genetiska mångfald och ekosystemmångfald kan anses vara långsiktigt säkerställt.

Nekat tillstånd till avverkning av de fjällnära naturskogarna skyddar inte mot fragmentering

Skälet till de stora sammanhängde naturskogarnas höga naturvärden är i stor utsträckning att rationellt skogsbruk inte bedrivits där i modern tid. Genom den praxis för när tillstånd till avverkning ska avslås av Skogsstyrelsen tillsammans med den ersättningsrätt som numera följer vid nekat tillstånd, kan emellertid skogens värden realiseras redan genom en ansökan om tillstånd.

De stora sammanhängande naturskogarna utgörs delvis av så kallade nyckelbiotoper. Nuvarande praxis för när tillstånd inte medges är för naturvärden på beståndsnivå som uppfyller naturvärden som nyckelbiotop. Om nuvarande praxis består även fortsättningsvis kommer avverkning därmed tillåtas för de delar av de stora sammanhängande naturskogarna som inte på beståndsnivå uppnår denna naturvärdeskvalitet.

Dessa skogars utgörs enligt länsstyrelsernas bedömning till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna. Naturvärdena i förhållande till ekosystemmångfald består dock av behandlingsenhetens del av en betydligt större enhet. Tillståndsplikten är därför inte ett lämpligt sett att hantera den sistnämnda aspekten då blicken måste lyftas från den behandlingsenhet som är föremål för prövning. Ett långsiktigt bevarande av ekosystemmångfald kan endast ske genom ett områdesskydd med syfte att uppnå stora sammanhängande områden med höga naturvärden.

Av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som återfinns inom gränsen för fjällnära skog uppskattas cirka 315 000 hektar produktiv skogsmark finnas utanför formellt skydd. De statliga myndigheterna och Sveaskog förväntas inte kräva ersättning vid nekat tillstånd till avverkning. Inte heller storskogsbruket bedöms söka tillstånd för att avverka skog inom de frivilliga avsättningarna. Det kvarstår dock närmar 200 000 hektar produktiv skogsmark inom dessa områden där tillstånd till avverkning kan förväntas sökas, antingen i syfte att faktiskt avverka skogen eller för att utlösa den ersättningsrätt som markägare har rätt till. Om tillstånd nekas för 70 procent av dessa skogar skulle det innebära en kostnad för staten på uppemot 6,5 miljarder kronor.

Trots denna betydande kostnad skulle skogarna, genom den avverkning som tillåts, fragmenteras på ett sätt som i många fall skulle förta

naturvärdena på ekosystemnivå. Med hänsyn till att stora arealer redan är formellt skyddade skulle marginalnyttan med att de ersatta arealerna undantas från skogsbruk inte alltid kunna motivera kostnaden om områden i närheten avverkas och skogslandskapet fragmenteras. Det är framför allt i mycket stora icke fragmenterade landskap som nyttan med ytterligare naturvårdsavsättningar kan motiveras, i syfte att uppnå ekosystemmångfald. För att uppnå detta är det lämpligare och mer kostnadseffektivt att skapa områdesskydd.

16.1.2 Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog har synnerligen höga värden för biologisk mångfald och är i det närmaste unika i ett västeuropeiskt, och mycket skyddsvärda i ett globalt perspektiv.

Dessa skogar, inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, utgör ett av de få kvarvarande i sitt slag i Västeuropa vilket gör att ett bevarande av dessa områden skulle bli ett betydande bidrag till bevarande av intakta skogsekosystem såväl nationellt som globalt och är därmed helt i linje med vad världens länder kommit överens om inom ramen för CBD. Bevarandet av dessa stora sammanhängande naturskogar ska ses som ett bevarande av biologisk mångfald på den högsta nivån – ekosystemnivån – vilket innebär bevarande av intakta landskap där naturliga processer kan råda.

Utredningen bedömer att ett utökat bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan ingå vid beräkning av Sveriges bidrag till såväl CBD som till art- och habitatdirektivet. Av de stora sammanhängande naturskogarna bedöms cirka 316 000 hektar uppfylla naturtypsklassen taiga i alpin region och cirka 209 000 hektar naturtypen taiga i boreal region.

Bevarandet skulle också på ett betydande sätt bidra till att skapa ett representativt skydd av taiga, dominerad av tall (Pinus silvestris) och gran (Picea abies), på global nivå. Taigan i Nordamerika och öster om Uralbergen domineras av andra trädslag med annan biologisk mångfald än den europeiska taigan väster om Uralbergen. Den fjällnära barrskogen har stora ekologiska likheter med övrig taiga i norra

Sverige och bidrar därmed på ett betydande sätt även till ett ekologiskt representativt skydd av skogstypen taiga i norra Sverige.

Ny forskning visar att fjällskogen nu är i en brytpunkt som innebär att om de stora sammanhängande naturskogarna ytterligare fragmenteras genom avverkningar eller vägar, riskerar naturvärdet i form av stora relativt orörda områden att förloras.[3] Det unika värdet med dessa skogar är som nämnts ovan att de är stora sammanhängande naturskogar. Då storleken på dessa områden i sig är det som är unikt och värdefullt på europeisk nivå finns även ett stort värde i att hela området bevaras så intakt som möjligt. Stora och sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden, som de som återfinns i nordvästra Sverige, kommer inte på mycket lång tid att kunna återskapas om de fragmenteras på så sätt att dess unika egenskaper går förlorade. Att restaurera dessa till deras nuvarande mycket höga naturvärden skulle ta många hundra år och är därför i praktiken ogörligt.

Betydelsen av att bevara dessa områden så intakta som möjligt skulle alltså inte bara ha en avgörande betydelse för den biologiska mångfalden i denna region, utan även handla om dess stora betydelse på europeisk nivå. Uttryckt på ett annat sätt skulle ett bevarande av dess områden så intakta som möjligt bidra till att bevara en ekosystemmångfald i stora intakta skogsområden såväl nationellt som på europeisk nivå.

Att tillåta att dessa skogar fragmenteras och därmed tappar sin betydelse för biologisk mångfald i dessa stora för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta landskap skulle kunna skada Sveriges trovärdighet i de internationella sammanhangen. Att inte staten bevarar de skogar som har högst naturvärden i Sverige och Västeuropa kan medföra att Sveriges anseende i dessa sammanhang sjunker. Det kan i förlängningen även påverka Sveriges internationella inflytande.

16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen i framtiden för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. För svensk besöksnäring är fjällskogsområdet

[3] Jonsson B.G. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

världsunikt och kan utgöra en viktig reseanledning framöver. Ett besök i fjällskogsområdena kombineras även regelmässigt med besök i någon av våra storstäder eller någon norrländsk kuststad. Det unika i det svenska fjällskogsområdet ligger även i resans karaktär där besökaren kan välja att följa naturens skiftningar från kust till fjäll. Ett besök kan innebära start och slut vid någon av kuststäderna med hög servicenivå och sevärdheter som en säregen kust, skärgård och ett landskap som fortfarande reser sig ur havet. Nästan alla vägar från kusten mot fjällområdena följer stora älvdalar med allt glesare bebyggelse och serviceplatser i mindre tätorter. Avståndet från kust till fjäll kan med bil eller buss genomföras på mindre än en dags resande.

Alperna och Nordamerikas högre bergsområden har ofta en mycket smal zon mellan ett brukat skogslandskap och kalfjäll. I Sverige erbjuds en bred zon av naturskogar med mycket höga naturvärden mellan det mer brukade landskapet och kalfjällen. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena därför har en hög turistisk potential för att kunna skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen.

Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Nationalpark är ett starkt varumärke, betydligt starkare än naturreservat, och ofta en av reseanledningarna för friluftsliv och turism, inte minst internationellt. Samtidigt finns ibland ett lokalt motstånd mot nationalparksbildning, bland annat då det kan öka besöksströmmarna och konflikter mellan till exempel besöksnäring och renskötsel kan uppstå. Det kan även finnas en oro att lokalbefolkningens möjligheter till exempel jakt, fiske och skoterkörning ska be-gränsas i nationalparken. En nationalpark, liksom naturreservat, ger dock möjligheter till zonering och kanalisering av olika verksamheter vilket gör att intressemotsättningarna kan minimeras. I ytmässigt stora nationalparker och naturreservat finns större möjligheter att kanalisera besökare vilket kan minska konflikterna. En klokt utformad nationalpark kan därmed bidra till att minska även befintliga konflikter mellan andra intressen samtidigt som värdefulla skogar får ett skydd och området blir en möjlighet för turistnäringen. Även naturreservat kan och bör utformas så att de bidrar till utveckling av naturturism och lokalsamhälle. För att infria potentialen när det gäller be-

söksnäring och turism krävs även satsningar på bland annat besöksanordningar för att underlätta detta.

Fjällen är även ett kulturlandskap och de naturskogsartade skogarna är präglade av renbete och bär spår av renskötsel, samisk kultur och ibland av annan mänsklig aktivitet. I det fjällnära området har fäboddrift med kreatursbete i vissa delar skapat biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betespräglade skogar. Dessa kulturspår och det biologiska kulturarvet påverkas negativt av dagens skogsbruk. Ett bevarande av de fjällnära sammanhängande skogar med mycket höga naturvärden som utredningen föreslår, bedöms därför också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden och som även är viktiga för besökare och lokalsamhället.

Utredningen bedömer att med en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter för det skyddade området, med kanalisering och zonering för olika verksamheter och utan större inskränkningar än vad som krävs för att nå skyddets syften, finns goda förutsättningar att bevarandet kan få stor betydelse för såväl lokalsamhället, inklusive renskötseln, som besökare.

En modern, och icke mer än nödvändigt inskränkande zonering och kanalisering vid områdesskydd bör enligt utredningen i många fall kunna gynna såväl rennäring, jakt, fiske, lokalsamhälle som friluftsliv, natur- och kulturmiljöer och naturturism. Det kan till exempel ske genom att skilja områden och flyttleder som är viktiga för renskötseln från verksamhet som kan uppfattas som störande för renen. Konflikter som kan uppstå mellan andra verksamheter bör i stor utsträckning kunna förebyggas med lokala processer för zonering och kanalisering. Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning till en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor.

16.1.4 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar

Naturvårdsverket bedömer att det fjällnära områdets fortsatta förvaltning har en betydande inverkan på bevarandet av biologisk mångfald i Sverige.[4] I Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av Levande skogar, 2019, anges att nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar bör fortsatt förvaltas på ett sätt som bevarar områdets betydelse för naturvården.[5] Myndigheterna anser följaktligen att det fjällnära området har stora värden för den biologiska mångfalden.

Utredningen har beställt en analys av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att beräkna omfattningen av bland annat stora sammanhängande naturskogar med dokumenterat höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen.[6]

Rapporten som publicerades i februari 2020 visade att kunskapen var bristfällig om naturvärdena i vissa skogar. Länsstyrelserna i fjällänen har på uppdrag av Naturvårdsverket under sommaren 2020 genomfört inventeringar av de skogar som tidigare hade okända naturvärden. Naturvårdsverket har därefter till utredningen redovisat uppdaterad statistik över områden med dokumenterat höga naturvärden.[7] Den uppdaterade sammanställningen visar att det finns cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd med mycket höga naturvärden. Av dessa skogar ligger cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför den fjällnära gränsen. Cirka 95 procent av den totala arealen i de sammanhängande områdena uppfyller enligt länsstyrelsernas inventeringar kriterierna för skogsbiologisk värdekärna.

[4] Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – Med fokus på statliga insatser*, rapport 6890 (reviderad version).
[5] Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019*, rapport 2019/2.
[6] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapssammanställning fjällnära skog. Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019*.
[7] Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Tabell 16.1 Mängden skogsbiologisk värdekärna i de stora sammanhängande naturskogarna

Redovisning från respektive länsstyrelses inventering
(produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

Län	Inventerade områden			Varav skogsbiologisk värdekärna	
	Fjällnära gräns		Totalt		
	Ovan	*Nedan*		Areal	Andel
Norrbottens län	46 080	42 843	88 923	76 474	86 %
Västerbottens län	99 395	38 827	138 222	128 546	93 %
Jämtlands län	162 007	122 511	284 518	278 828	98 %
Dalarnas län	9 043	4 663	13 706	12 335	95 %
Totalt	**316 526**	**208 843**	**525 369**	**496 183**	**95 %**

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Sammanställningen visar också att det finns cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd ovanför den fjällnära gränsen som inte innehåller dokumenterade naturvärden som stora sammanhängande naturskogar. Utredningens bedömning är att dessa från naturvårdssynpunkt bör kunna brukas på samma sätt som skog utan dokumenterade naturvärden utanför den fjällnära gränsen.

Den produktiva skogsmarken med dokumenterat höga naturvärden förekommer blandad med improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden, med ofta opåverkade sjöar och vattendrag liksom med fjällbjörkskog och kalfjäll på högre höjd över havet. Dessa intakta naturtyper sammantaget skapar en sammanhängande ekosystemmångfald i mycket stora intakta renbetespräglade landskap.

Tabell 16.2 Stora sammanhängande naturskogar med höga naturvärden

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog (hektar, avrundat)

	Totalt	Inom kända frivilliga avsättningar	Utanför kända frivilliga avsättningar
Inom fjällnära gränsen	316 500	89 500	227 000
Utanför men i nära anslutning till fjällnära gränsen	208 800	74 500	134 300
Summa	**525 300**	**164 000**	**361 300**

Källa: Naturvårdsverket *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020. Arealerna för frivilliga avsättningar är uppdaterade efter information från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen konstaterar i sin rapport att de stora arealerna sammanhängande kontinuitetsskogar med dokumenterade naturvärden i och i nära anslutning till den fjällnära skogen representerar ett unikt landskap med sin sammansättning av stora naturskogar med mycket höga naturvärden. Utanför denna region finns enligt myndigheterna knappast några motsvarigheter.

Myndigheterna redovisar även den fjällnära kontinuitetsskogens betydelse för renskötseln och dess kultur, för friluftslivet och naturturism samt för skogsbruket. För rennäringen är dessa områden bland annat viktiga genom att de ingår i samebyarnas kärnområden för viktiga betesmarker och som innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

För friluftsliv och naturturism redovisar myndigheterna att den fjällnära kontinuitetsskogen är viktig framför allt för landskapsbilden och möjligheten till upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Den fjällnära kontinuitetsskogen utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet i regionen. För skogsnäringen varierar betydelsen av den fjällnära skogen mellan olika ägare enligt redovisningen. Enskilda ägare kan ha hela sitt innehav i detta område medan skogsbolagen har en mindre del av sitt innehav i det fjällnära området.

Avverkningsnivån i den fjällnära skogen omfattar i dag cirka 0,5 miljoner skogskubikmeter per år vilket motsvarar cirka två procent av avverkningsvolymen i Norrland. Den teoretiska potentialen för avverkning i detta område är högre än vad som nyttjas i dag men är i dagsläget i praktiken inte tillgänglig bland annat med hänsyn till certifieringssystemens kriterier.

16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

Förslag: De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden med angränsande improduktiva skogar, myrar och fjäll, bör långsiktigt avsättas för naturvård.

Sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark omfattas av förslaget. Alla beräkningar av kostnader och konsekvenser utgår dock från 525 000 hektar.

Regeringen bör ge i uppdrag till Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser att i samråd med Skogsstyrelsen detaljavgränsa de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom, och i nära anslutning till, den fjällnära skogen. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

Regeringen bör genom styrning av berörda myndigheter, och efter riksdagens godkännande statliga bolag, säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått ett formellt skydd. Statliga bolag och myndigheter ska därefter instrueras att avstå områdena för formellt skydd, i vissa fall genom överlåtelse till Naturvårdsverket.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen identifiera vilka privata markägare som har innehav inom de avgränsade stora sammanhängande områdena med mycket höga naturvärden. I den utsträckning områdena är aktuella för formellt skydd ska markägarna erbjudas köpeskilling eller intrångsersättning och i vissa fall ersättningsmark.

Inom det avgränsade området bör tillstånd till avverkning inte medges. I normalfallet bör inte heller nya skogsbilvägar tillåtas. Markägare som ansöker om tillstånd till avverkning bör underrättas om att området är avsett för formellt skydd och informeras om att ytterligare ersättning för skogsbruksrestriktioner inte utgår för den skog där tillstånd inte kunnat ges. Markägaren bör även informeras om att ersättningsmark endast är aktuell i en områdesskyddsprocess där ersättning för skogsbruksrestriktioner inte har betalats.

Regeringen bör föreslå riksdagen att Sveaskog ska utöka det nuvarande markförsäljningsprogrammet till att omfatta totalt cirka 60 000 hektar produktiv skog som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda markägare ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk i regionen.

Sveaskog bör – i samråd med Naturvårdsverket, Sametinget och berörda samebyar samt de markägare som kan omfattas av markförsäljningsprogrammet – välja ut och reservera skogsmark ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen för försäljning inom programmet. Marken ska väljas ut på ett sätt som är så gynnsamt för mottagarna som möjligt och med hänsyn till samiska markrättigheter.

Naturvårdsverket ska ersätta Sveaskog för värdet av den mark som genom markförsäljningsprogrammet överförs från bolaget.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen genomföra en dialog med de privata skogsbolagen angående hur de områden som i dag är avsatta frivilligt och övriga områden inom de avgränsade områdena bör hanteras för att säkra deras naturvärden kopplade till stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden.

Målet med dialogen är att komma fram till vilka av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som de privata skogsbolagen är villiga att delvis eller i sin helhet bevara som frivilliga avsättningar. De delar som endast delvis eller inte alls kan bevaras som frivilliga avsättningar bör ges formellt skydd. För de områden som ges formellt skydd är målet med dialogen att komma fram till ersättnings- och skyddsform.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att, efter samråd med berörda länsstyrelser och Skogsstyrelsen och i dialog med berörda markägare, samebyar, kommuner och andra sakägare analysera vilka formella skyddsformer som är lämpliga för att bevara de avgränsade stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda lokalt förankrade processer för eventuell nationalparksbildning när förhållandena för detta är lämpliga och förutsättningarna för detta bedöms goda av lokalsamhället.

I vissa fall kan naturreservat bildas i ett första steg och en process för eventuellt bildande av nationalpark utgöra ett andra steg. Regeringen bör ge Naturvårdsverket uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan utifrån hur fjällskogsområden uppfyller kvalitetskriterierna för nationalparker och hur förutsättningarna ser ut i lokalsamhället.

Nationalparker och naturreservat bör utformas så att andra intressen såsom rennäring, friluftsliv och naturturism kan utvecklas utan att områdenas naturvärden äventyras. Zonering och kanalisering ska genomföras i dialog med berörda intressenter. För de områden som ges ett formellt skydd med syfte att bevara de sammanhängande värdefulla skogarna bör föreskrifterna begränsas till att uppnå det syftet och inte utan starka skäl i det enskilda fallet inskränka annat nyttjande som jakt, fiske eller skoteråkning.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

I avsnittet ovan redovisas Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets analyser av den fjällnära skogen och skogen i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Utredningen bedömer att de oskyddade skogar som dokumenterats av myndigheterna och som utgör stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden inom och i anslutning till den fjällnära gränsen bör avsättas för naturvård. De skogar som dokumenterats av myndigheterna innehåller cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark, cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför.

En mindre del av de skogar som redovisas i myndigheternas rapporter bedöms av utredningen ligga utanför de stora sammanhängande naturskogarna. Den exakta omfattningen av de skogar som ligger utanför de stora sammanhängande områdena är svår att bedöma innan myndigheterna gjort detaljavgränsningen av områdena och då vägt in förekomsten av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark. Utredningen bedömer dock att det rör sig om mindre än 25 000 hektar.

Utredningens bedömer alltså att de stora sammanhängande naturskogarna som bör skyddas utgörs av 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark.

Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de på ett bra sätt bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt. Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar med mycket höga naturvärden bedöms inte samhällsekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående allmänna intressena.

Efter att de stora sammanhängande naturskogarna avsatts för naturvård återstår cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför den fjällnära gränsen som saknar dokumenterade naturvärden. Skogsbruk i fjällkommunerna bör därför fortsättningsvis fokuseras till dessa arealer och till skogar utan höga naturvärden i de cirka 4,2 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som finns i kommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Då de stora sammanhängande områdena avgränsats bör en samlad analys göras av vilken skyddsform ett enskilt område bör få och hur zonering, kanalisering och föreskrifter för att bevara områdenas naturvärden ska utformas för att även kunna utveckla områdena för naturturism, renskötsel, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt.

16.2.1 Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap

Skogen i den fjällnära regionen binder samman en mängd intakta ekosystem för den biologiska mångfalden. I de fall denna skog avverkas skapas ekologiska hål i landskapet som får betydligt större påverkan på landskapet än den avverkade ytan. Genom fragmentering av naturskogarna skulle möjligheten till ekosystemmångfald i intakta landskap gå förlorad.

För att bevara biologisk mångfald av den högsta nivån, ekosystemmångfald, krävs stora intakta landskap där naturliga störningsregimer får råda. För den produktiva skogsmarken i den fjällnära regionen utgör skogsbruk den pågående markanvändningen. Om skogsbruk bedrivs i de intakta naturskogarna sker oundvikligen en fragmentering som får stora konsekvenser för ekosystemmångfalden.

Att skydda den del av den produktiva skogsmarken som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden är därmed avgörande för att kunna bevara dessa skogar som stora och sammanhängande landskap med intakt ekosystemmångfald.

Tabell 16.3 Produktiva naturskogar utanför formellt skydd

Områden av naturskog inom och i nära anslutning till fjällnära gränsen som uppfyller kravet på minst 70 procent skogsbiologisk värdekärna (produktiv skogsmark, hektar)

Storlek	Antal	Produktiv skogsmark
>10 000	26	317 402
5 000–10 000	20	48 775
1 000–4 999	86	91 343
200–999	221	57 867
<200	226	9 982
Summa	**579**	**525 369**

Källa: Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Genom att bevara cirka 580 områden om sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark skapas, tillsammans med de existerande områdesskydden i dessa regioner, mycket stora sammanhängande områden av skyddad intakt natur.

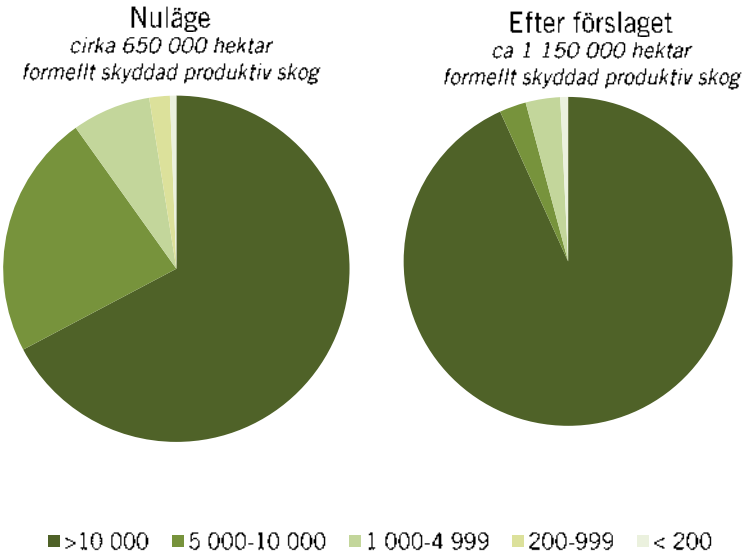
I dagsläget är mycket stora arealer fjällnatur skyddad. Cirka 4,3 miljoner hektar fjällnatur omfattas av någon form av formellt skydd. Av denna areal utgör cirka 1,4 miljoner hektar skogsmark varav 550 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 56,5 procent av skogsmarken är formellt skyddad. För den produktiva skogsmarken är motsvarande siffra cirka 52,7 procent.[8]

Naturvårdsverket har analyserat effekterna av att skydda de återstående naturskogarna genom att skapa sammanhängande kluster av befintliga områdesskydd och tillkommande. Genom att skydda dessa skogar binds nuvarande områdesskydd effektivt ihop till större kluster. Effekten blir därmed inte endast att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark tillförs. Strukturen av skyddad natur förbättras även avsevärt.

[8] SCB, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*, statistiskt meddelande MI 41 SM 1902.

Figur 16.7 Storleksanalys av befintligt områdesskydd och förslagets påverkan

Områdesskydd indelat i kluster av sammanhängande områden före och efter förslagets genomförande (produktiv skogsmark i nom kluster fördelat på storleksklasser, hektar)



Källa och GIS-analys: Naturvårdsverket 2020.

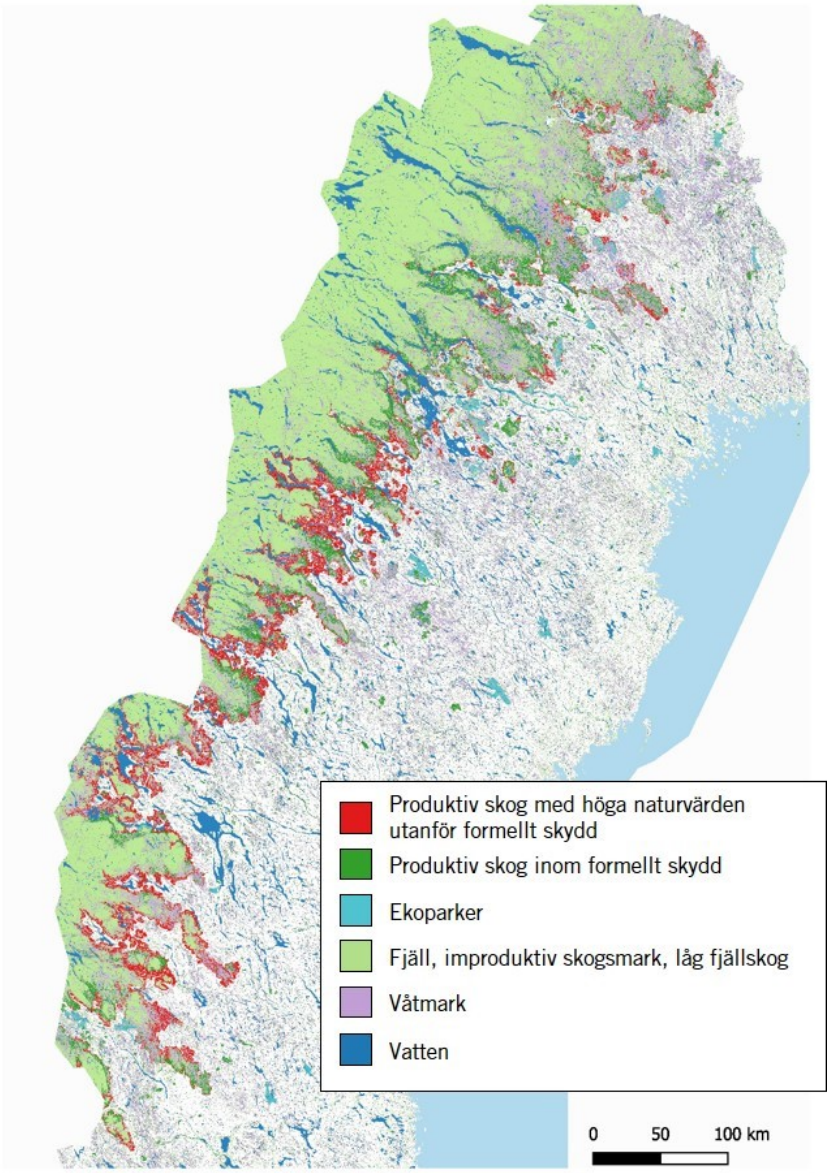
Storleksklasser avser sammanhängande kluster av formellt skydd, angivna i hektar produktiv skogsmark. Förslaget innebär i praktiken att de flesta områdesskydd i och i anslutning till den fjällnära regionen sammanförs till ett fåtal mycket stora områden främst avgränsade av älvar och sjöar.

Som framgår av figur 16.7 kommer de tillkommande 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark binda samman det formella skyddet i anslutning till fjällkedjan. Ett fåtal mycket stora sammanhängande områden kommer därmed att utgöra ett cirka 1 000 km långt område i nordvästra Sverige i ett i stort sett obrutet intakt landskap.

Effekten av detta blir att ekosystemmångfalden bevaras långsiktigt i ett för den biologiska mångfalden intakt landskap på ett sätt som är i princip omöjligt att uppnå någon annanstans i Sverige eller i Västeuropa. Sammanhängande områden med naturskogar av den här storleken där naturliga störningsregimer får råda och där skogsbruk inte riskerar att fragmentera landskapet är mycket ovanligt i vår del av världen. Att skydda denna rest av ett naturligt landskap är praktiskt taget det enda sättet att i Västeuropa bevara ett intakt landskap med biologisk mångfald på ekosystemnivå.

Figur 16.8 Sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen

Produktiv skogsmark med höga naturvärden

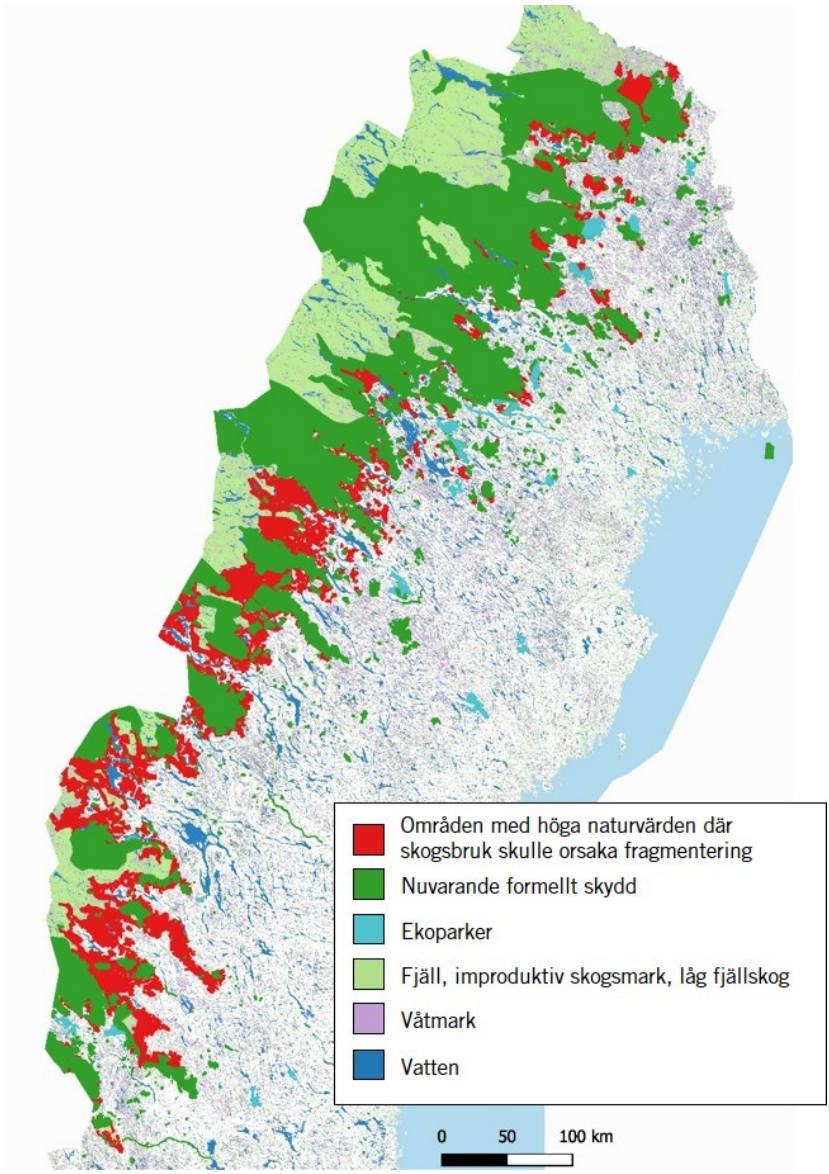


Produktiv skogsmark utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden.

Källa: Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Figur 16.9 Stora sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen

Områden med höga naturvärden där skogsbruk skulle orsaka fragmentering



Områden utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden, inklusive myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Om skogsbruk bedrivs i dessa områden skulle fragmentering ske av stora sammanhängande intakta naturskogslandskap med ekosystemmångfald.
Källa: Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Fjällskogen och gränsen för fjällnära skog

Det huvudsakliga motivet för den stora naturvårdssatsning som föreslås är att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden har mycket stor betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

De övergripande och långsiktiga målen för de internationella åtagandena enligt CBD och naturvårdsdirektiven är bevarande av biologisk mångfald. Utredningens bedömning är att dessa internationella åtaganden i första hand bör tolkas så att natur av mycket stor betydelse för biologisk mångfald ur ett globalt perspektiv bör prioriteras av Sverige vid genomförandet. De stora intakta landskapen i fjällen utgör sådan natur, som är unik för vårt land och inte kan bevaras på andra platser. Enligt utredningens bedömning vilar därför ett tungt ansvar på Sverige för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Gränsen för fjällnära skog har tillkommit i syfte att bland annat tydliggöra att andra avvägningar mellan naturvård och skogsbruk bör göras i denna region. De stora sammanhängande naturskogarna som utredningen adresserar i detta förslag bedöms vara det huvudsakliga skälet till gränsens tillblivelse. Av de cirka 525 000 hektar naturskog som identifierats återfinns cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen. Utredningens uppfattning är att den absoluta merparten av dessa skogar har sådana naturvärden, även på beståndsnivå, att tillstånd till avverkning inte kan förväntas. De markägare som väljer att söka tillstånd till avverkning kan därför i många fall kompenseras genom den ersättningsrätt som enligt praxis följer av skogsvårdslagens bestämmelser, även om något områdesskydd inte aktualiseras.

För den del av de sammanhängde skogarna som återfinns utanför den fjällnära gränsen förutsätts samma avvägningar mellan skogsbruk och naturvård göras som i övriga landet. Det innebär att naturvärdena vid avverkning ska beaktas genom generell hänsyn enligt skogsvårdslagen, förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller områdesskydd. Rätten till ersättning är därmed inte alls lika tydlig för de avverkningar som inte kräver tillstånd. Oavsett vilket rättsligt instrument myndigheterna väljer att tillämpa för att beakta naturvärdena vid en avverkning bedöms dock de marknadsstyrda certifieringsreglerna kraftigt begränsa möjligheten till skogsbruk i

dessa skogar, som utgörs till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna.

Den fjällnära gränsen är inte naturvårdsbiologiskt motiverad utan har utgjort en praktisk avgränsning vid regelgivning. Konsekvensen av att endast skydda den del av dessa unika naturskogar som återfinns inom den fjällnära gränsen skulle vara att markägare utanför gränsen skulle riskera att behöva bära ett tungt ekonomiskt ansvar för bevarande. Då skogarna enligt utredningens bedömning utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse bör ansvaret för bevarande i första hand åvila staten oavsett om de är belägna inom gränsen för fjällnära skog eller i nära anslutning till denna gräns. Det är inte rimligt att över 7 300, ofta enskilda, markägare ska ansvara för att själva bevara det landskap som är av särskild betydelse för att uppnå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden.

Utredningens uppfattning är därför att skogarnas avgränsning ska vara skogsbiologiskt motiverade och inte följa gränsen för fjällnära skog. På så vis löses problemen dels med den otympliga hanteringen av ersättningsfrågan vid nekat tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen och de äganderättsliga problemen som uppkommer för de så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheterna som ligger strax utanför den fjällnära gränsen. De sammanhängande skogar som ibland klyvs av den fjällnära gränsen bör därför bevaras som intakta landskap.

16.2.2 Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden

Utifrån det underlag som Naturvårdsverket tagit fram går det inte att i detalj avgränsa vilka områden som bör skyddas formellt för att uppnå ett långsiktigt bevarande av stora sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden. Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen utföra en detaljavgränsning av de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden för formellt skydd.

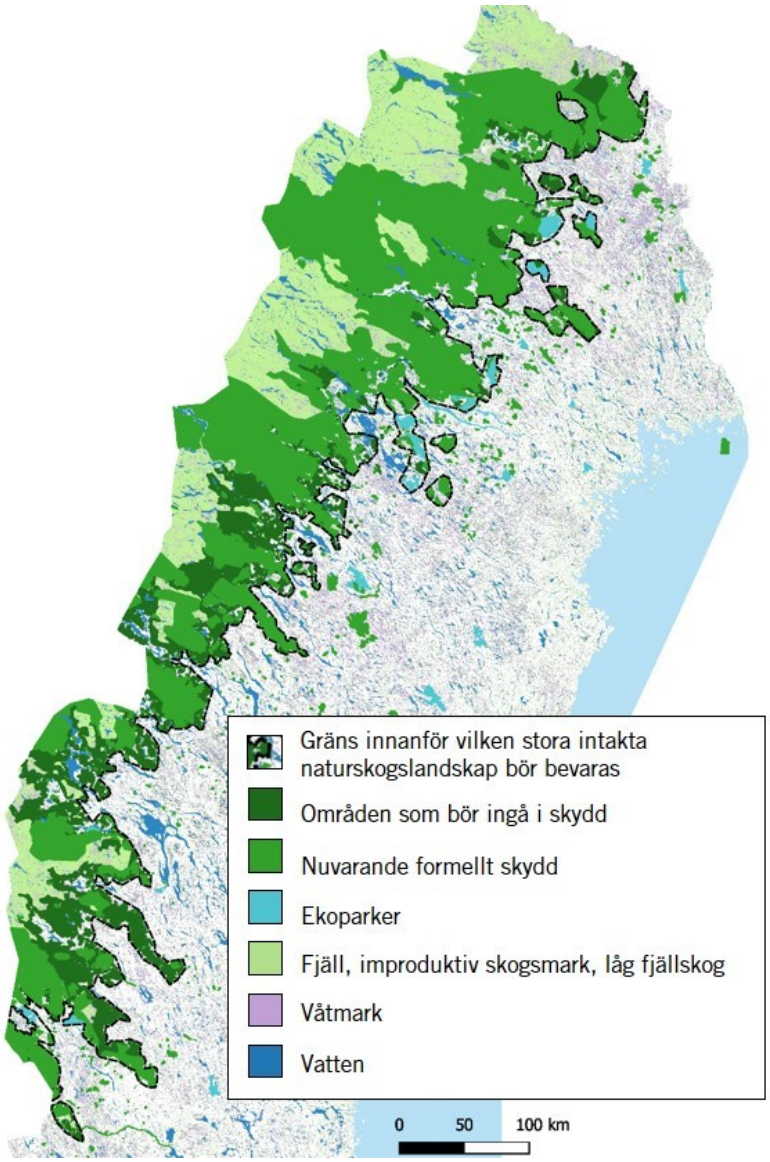
Minst 70 procent av varje enskilt tillkommande område bör normalt utgöras av skogsbiologisk värdekärna och sammantaget bör värdekärnor utgöra minst cirka 90 procent av det tillkommande skyddet.

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisningar till utredningen bör användas som underlag för avgränsningen.

Syftet med uppdraget är att den avgränsning som görs ska leda till att dessa områden avsätts för naturvård. Det är därför av stor vikt att regeringen, redan vid uppdragets lämnande, har en plan över hur dessa områden ska hanteras och att resurser för detta säkerställs.

Det är viktigt att avgränsningsarbetet färdigställs så snart som möjligt. Den osäkerhet om vad som gäller för den fjällnära skogen har anförts som ett starkt argument mot den rådande ordningen och är konfliktdrivande. Genom att skyndsamt ta fram den avgränsning som ska gälla och föra en dialog med berörda markägare om det fortsatta arbetet kommer de markägare som berörs inte att hamna i en situation av osäkerhet under längre tid än nödvändigt.

Figur 16.10 Utredningens förslag till bevarande av stora intakta naturskogslandskap



Innanför den svarta, streckade gränsen ligger de områden som skulle bevaras genom utredningens förslag. Dessa områden är markerade med mörkgrön färg och utgörs av produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden samt vissa myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Observera att produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden innanför den svarta gränsen, markerat i vitt på kartan, inte ingår i utredningens förslag. Observera också att en detaljavgränsning av områdena föreslås göras av myndigheterna utifrån övrig förekomst av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden.

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

I figur 16.10 finns en gräns markerad. Enligt utredningens bedömning bör de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden innanför denna gräns, tillsammans med omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden, utgöra naturskogar med ekosystemmångfald som bör bevaras. Dessa skogar bör därför detaljavgränsas av myndigheterna för formellt skydd.

Det är viktigt att notera att det innanför det av utredningen avgränsade området på kartan även finns en betydande areal med skog utan dokumenterat höga naturvärden. Denna skog bör inte ingå i formellt skydd mer än i en mycket begränsad utsträckning, för att få ändamålsenliga gränser för de områden som skyddas. Dessa skogar bör alltjämt kunna brukas enligt markägarens egna mål.

Förutom det nästan 100 mil långa, i stort sett sammanhängande området längst Sveriges fjällkedja, ingår även några mycket stora friliggande enklaver i utredningens förslag. De allra flesta av dessa enklaver utgörs till delar av skog som ligger inom gränsen för fjällnära skog. Dessa enklaver består av stora enskilda områden eller kluster av områden och är 5 000–100 000 hektar stora. Dessa skogar är av samma karaktär som de inom det stora sammanhängande området och ligger också i ett sammanhang med myrar, fjäll och improduktiv skog med höga naturvärden. De bedöms därför också på ett påtagligt sätt bidra till ekosystemmångfalden i nordvästra Sverige. Även dessa enklaver ska avgränsas av myndigheterna på motsvarande sätt som huvudområdet.

Utredningen har inte tillgång till underlag som kan ligga till grund för en bedömning om hur de av myndigheterna inventerade områdena med dokumenterade höga naturvärden förhåller sig till omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Det har därför visat sig svårt att med säkerhet bestämma vilka enklaver som uppfyller storlekskriteriet på 5 000 hektar. Det kan därför vid detaljavgränsningen visa sig att någon enklav faller bort eller tillkommer beroende på de faktiska förhållandena vad gäller möjligheterna till ekosystemmångfald med sammanhängande naturskogar, myrar och fjäll.

Utredningen bedömer att det i myndigheternas inventeringar även finns inventerade områden med dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå som inte ligger inom de stora sammanhängande naturskogarna med ekosystemmångfald. Dessa friliggande områden kan

enligt utredningens bedömning inte anses tillhöra de stora sammanhängande områdena med ekosystemmångfald.

Dessa friliggande och mindre områden har dokumenterat höga naturvärden, kan vara flera hundra hektar stora och ligga på så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Det kan följaktligen finnas skäl till att även dessa friliggande områden bevaras. I vilken utsträckning detta bör eller ska ske med formellt skydd får vara ett beslut som tas politiskt inom handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som beskrivs i kapitel 9.11. De bedöms dock inte motiverat att utifrån de skäl som utredningen anfört låta dessa områden ingå i det systematiska genomförda och omfattande områdesskydd som detta förslag innebär.

Arealen av de av myndigheterna inventerade områdena med höga naturvärden som inte ingår i utredningens förslag om skydd av stora sammanhängande naturskogar kan inte fastställas förrän detaljavgränsning är gjord men bedöms vara mindre än 25 000 hektar. De stora sammanhängande naturskogarna i utredningens förslag består följaktligen av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. För att inte riskera att underskatta konsekvenserna av utredningens förslag i denna del har dock alla beräkningar utgått från det underlag som tillhandahållits för hela den inventerade arealen om cirka 525 000 hektar.

16.2.3 Statens innehav skyddas formellt i ett första skede

De stora sammanhängande naturskogarna med höga naturvärden utanför formellt skyddade områden uppgår enligt myndigheternas underlagsrapport till cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. Av denna produktiva skogsmark äger Statens fastighetsverk cirka 91 000 hektar och Sveaskog cirka 49 000 hektar och övriga statliga ägare äger cirka 2 500 hektar.[9]

[9] Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv skogsmark i fjällnära skog.

Tabell 16.4 Statens innehav av stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen

Produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Varav utanför frivilliga avsättningar
Statens fastighetsverk	91 000*	46 600**	44 400**
Sveaskog AB	49 000*	36 800***	12 200***
Övriga statliga ägare	2 500	-	2 500
Summa	**142 500**	**83 400**	**59 100**

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

** Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent

*** Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

Att avsätta dessa skogar för naturvård bör ses som ett allmänt intresse. Det är rimligt att i första hand skydda de områden med höga naturvärden som är i statlig ägo eftersom det bidrar till att uppnå de internationella åtaganden som staten Sverige ingått. De aktuella områdena bör därför säkerställas för att utgöra grunden i arbetet med ett omfattande områdesskydd och i de fall bildande av nationalpark är aktuellt överföras till Naturvårdsverket. I nästa steg bör de skyddas, tillsammans med andra marker inom de stora sammanhängande naturskogarna som antingen naturreservat eller som nationalpark.

Enligt myndigheternas rapporter och uppgifter från Statens fastighetsverks och Sveaskogs ingår i den identifierade arealen cirka 46 600 hektar av Statens fastighetsverks frivilliga avsättningar och cirka 36 800 hektar av Sveaskogs frivilliga avsättningar. Övriga statliga markägare innehar ytterligare cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Inom dessa naturskogar bör tills vidare inget skogsbruk bedrivas oavsett om de är frivilligt avsatta eller inte.

För att säkerställa de fördelar som utredningen ser med ett formellt skydd för renskötsel, turism och lokalsamhälle om föreskrifter, zonering och kanalisering görs i lokala dialogprocesser, och som beskrivs ovan, bör det formella skyddet genomföras så snart som möjligt. Genom att staten går före och skyddar dessa områden for-

mellt, bevaras cirka 27 procent av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden varaktigt.

16.2.4 Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

De stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden ägs förutom av Statens fastighetsverk och Sveaskog även i stor utsträckning av skogsbolag, allmänningar och enskilda ägare.

Tabell 16.5 Stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen

Privata markägares och kommuners innehav, produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Varav utanför frivilliga avsättningar
Bolag	138 700	77 500	61 200
Allmänningar etc.	48 300	-	-
Enskilda	179 500	-	-
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 700	-	-
Svenska kyrkan	5 500	2 400	3 100
Kommuner	2 500	-	-
Summa	**383 200**	**79 900**	**64 300**

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Av tabellen ovan framgår att de stora privata skogsbolagen[10] har avsatt betydande arealer av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som frivilliga avsättningar. Dessa bolag har på frivillig väg avsatt cirka två tredjedelar av det totala innehavet av produktiv skogsmark för naturvård.

I likhet med frivilliga avsättningar i övriga skogslandet är dessa dock spridda över brukningsenheterna. Avsättningarnas betydelse för de stora sammanhängande naturskogarna minskar betydligt om mellanliggande skogar brukas för virkesproduktion. Då uppstår en

[10] Holmen skog AB, Billerud-Korsnäs AB, SCA och tidigare Bergvik Skog.

fragmentering, och det går då inte längre tala om stora sammanhängande naturskogsområden.

Utredningen har inte tillgång till det övriga skogsbrukets frivilliga avsättningar som finns i området, men det finns anledning att tro att även dessa är utpekade på i princip samma sätt som hos skogsbolagen vilket innebär att de är utspridda över brukningsenheterna.

Det enskilda skogsbrukets ägande av produktiv skogsmark i de stora sammanhängande naturskogarna består av cirka 7 300 fastigheter, som ägs av en eller flera privatpersoner som taxerar för mindre än 1 000 hektar skog. Ovan den fjällnära gränsen berörs därmed cirka 18 procent av alla privatägda fastigheter med produktiv skog av förslaget. Det har i stor utsträckning varit dessa markägare som haft svårt att få ekonomisk utkomst av sitt skogsinnehav på grund av att skogen bedömts ha mycket höga naturvärden (nyckelbiotoper).

I norra Sverige finns ett antal allmännings- och besparingsskogar som inom sitt innehav har relativ stor andel sammanhängande naturskog med mycket höga naturvärden. Ovan den fjällnära gränsen berörs cirka 60 procent av allmännings- och besparingsskogarnas totala innehav av förslaget om att skydda dessa skogar. Nedan den fjällnära gränsen är motsvarande siffra fyra procent.

16.2.5 Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området

Sveaskogs innehav ger möjlighet till ett fortsatt aktivt lokalt skogsbruk

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden inom de stora sammanhängande naturskogarna, som ska skyddas formellt. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Ersättningsmarken bör i huvudsak kunna genereras inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram.

Markförsäljningsprogrammet har pågått sedan 2002 enligt beslut i riksdagen om att Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka

enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska enligt riksdagens beslut fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att Sveaskog skulle sälja tio procent i varje skogsregion. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja i Norrbotten, Västerbotten och Dalarna.

Hösten 2018 användes markförsäljningsprogrammet vid en reservatsbildning på Jokkmokks Allmännings mark då allmänningen fick köpa mark av Sveaskog som kompensation för marken som gick till reservatsbildning. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmänningen förvärvade ny mark med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog och Sveaskog fick marknadsmässig ersättning för marken.

Med ett utökat syfte och en utökning i omfattning kan markförsäljningsprogrammet användas för försäljning av mark till enskilda markägare och allmännings- och besparingsskogar som får mark inlöst i samband med reservatsbildning. Syftet med att erbjuda markägare ersättningsmark vid reservatsbildning är detsamma som Sveaskogs nuvarande markförsäljningsprogram; att ge människor bättre förutsättningar till att leva och verka i glesbygd.

Allmänning- och besparingsskogarna har enligt det regelverk som styr verksamheterna, inte möjlighet att minska sitt markinnehav. Många av allmännings- och besparingsskogarna spelar en betydande roll för lokalsamhället. Bland annat betalas bidrag ut till skogsvårdsåtgärder på delägarnas enskilt ägda fastigheter. Bidrag lämnas också ofta till lokala projekt och aktiviteter. Några allmänningsskogar har kontantutdelning i stället för bidragssystem, vilken ofta investeras i bygden. För allmännings- och besparingsskogar finns en lång tradition av att arbeta med lokal arbetskraft. Det skogsbruk som bedrivs är också viktigt för andra näringar. Till exempel bidrar ett omfattande och väl underhållet vägnät till att skogar och vatten blir tillgängliga för jakt- och fisketurism. Även renskötsel samt bär- och svampplockning är sådant som kan dra nytta av vägnätet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför även användas för att bolagets skogar som har låga naturvärden kan fungera som ersättningsmark till de allmännings- och besparingsskogar som har mycket av sitt innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det tidigare så kallade ESAB-programmet har konsekvensanalyserats av SLU. De övergripande fördelarna med markbyte ansågs vara den administrativa förenklingen för Naturvårdsverket, de lägre transaktionskostnaderna och tidsvinsterna. Dessutom noterades att skogsbolagen, som deltog i ESAB-programmet, fick ökade vinster till följd av markbytet samt att ersättningsmark föredrogs framför motsvarande ersättning i pengar. De nackdelar som framför allt lyftes fram var att ESAB-metoden begränsas av den markportfölj som är tillgänglig, vilket innebär att markbyten framför allt är aktuella i norra Sverige där majoriteten av Sveaskogs innehav finns. Vidare framhölls att transparensen för den samhällsekonomiska kostnaden blir lägre genom att prioriteringen inte sker via statsbudget. Dessutom noterades att Sveaskogs utdelningsmöjligheter till statskassan minskade. Ersättningsmark har i många avseenden bedömts vara samhällsekonomiskt effektivt även om det också finns nackdelar vad avser till exempel virkesbalanser.

Utredningen föreslår att Sveaskogs mark används som ersättningsmark, men att detta sker inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Detta förslag medför att fördelarna med ersättningsmark erhålls tillsammans med en ökad transparens jämfört med tidigare ESAB-paket samtidigt som nackdelarna med ESAB-paketet till största delen undviks. Naturvårdsverket får därmed stå för kostnaden för formellt skydd av skog genom utnyttjandet av det anslag som tilldelas för detta syfte. Samtidigt får enskilda skogsbrukare i glesbygd och allmännings- och besparingsskogarna möjlighet att i stället för intrångsersättning få välskött skogsmark att bruka i utbyte mot mark som har höga naturvärden. Den ersättning som Sveaskog får för marken som avyttras kan, i enlighet med de ägardirektiv som beslutas, användas av bolaget för köp av annan mark eller för att ge ökad utdelning till staten.

Utredningen bedömer att det statliga innehavet i de unika naturskogarna som återfinns i den fjällnära regionen gör störst samhällsekonomisk nytta genom att direkt avsättas för naturvård. Innehavet av den skog som finns i relativ närhet till dessa skogar bedöms göra störst samhällsekonomisk nytta genom att bidra till det föreslagna områdesskyddet genom att användas inom markförsäljningsprogrammet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför utökas från nuvarande cirka 27 300 hektar och ges ett kompletterande naturvårdssyfte.

Ett markförsäljningsprogram kommer av naturliga skäl endast kunna bidra i de regioner där Sveaskog äger skog.

Tabell 16.6 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora naturskogarna

Produktiv skogsmark, hektar

Kommun	Skog utan dokumenterade naturvärden	Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden	
	Sveaskogs innehav	*Enskilda markägares innehav*	*Allmännings- och besparingsskogars innehav*
Arjeplog	30 542	3 874	517
Arvidsjaur	222 769	484	115
Berg	2 558	10 240	0
Dorotea	2 676	1 349	1 596
Gällivare	128 276	1 478	418
Härjedalen	50 248	32 673	0
Jokkmokk	94 150	1 532	1 950
Kiruna	3 146	12 408	1 656
Krokom	0	18 960	0
Malung-Sälen	0	876	1 167
Pajala	137 456	236	0
Sorsele	77 230	9 218	7 808
Storuman	64 243	16 162	14 250
Strömsund	12 878	14 023	0
Vilhelmina	17 858	16 345	18 828
Åre	1 392	37 166	0
Älvdalen	60 552	2 466	14
Summa	**905 972**	**179 490**	**48 320**

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Av tabellen framgår att Sveaskog har ett omfattande markinnehav inom de berörda fjällkommunerna. Bolagets innehav är dock inte jämt fördelat och i kommuner med stort enskilt ägande, främst i Jämtland och Dalarna finns inte motsvarande bolagsmark tillgänglig.

Det är svårt att beräkna behovet av ersättningsmark eftersom intresset för detta varierar mellan olika ägare. Utredningen bedömer att allmännings- och beskaparingsskogarna i första hand är intresserade

av ersättningsmark. Där tillgång till sådan finns inom kommunen bör därför ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet erbjudas. När det gäller de enskilda ägarna är det mycket svårt att beräkna intresset för detta. Tidigare erfarenheter visar att intresset ofta är relativt lågt, särskilt om inte mark i direkt anslutning till den egna fastigheten kan erbjudas. Ofta kan den jakt- och fiskerätt som följer av äganderätten till fastigheten väga väl så tungt som möjligheten att bedriva aktivt skogsbruk. Att ersättas enligt markförsäljningsprogrammet innebär att fastigheten överlåts till skillnad från den intrångsersättning som blir aktuell vid brukanderestriktioner.

Utredningen har beräknat att cirka 25 procent av den enskilt ägda skogen kan komma att bli aktuell för ersättningsmark när sådan finns tillgänglig i närområdet. Utredningen har, i sina kostnadsberäkningar, antagit att den som tidigare ägt mark ovan gränsen för fjällnära skog i respektive kommun endast är intresserad av skog som ligger inom denna region. Nedan den fjällnära gränsen har antagandet varit att ersättningsmark som finns tillgänglig inom hela denna del av kommunen är av intresse för dessa 25 procent.

Med utgångspunkt i dessa antaganden har utredningen uppskattat att ett markförsäljningsprogram om sammanlagt cirka 60 000 hektar produktiv skog kan motsvara behoven för de kommuner där det finns sådan mark tillgänglig i Sveaskogs innehav. Som framgår av tabellen ovan är det främst i Norr- och Västerbotten som ersättningsmark kan fungera som alternativ till intrångsersättning.

Regeringen har aviserat att ”ett nytt Sveaskogsprogram ska genomföras”[11] under mandatperioden. Den närmare innebörden av detta är dock okänd för utredningen. Ett alternativ till ett program, liknande det tidigare ESAB-paketet, skulle kunna vara ett markförsäljningsprogram av den typ som här föreslås.

I arbetet med ersättningsmark bör även möjligheterna till trepartsbyten användas när så är möjligt och ändamålsenligt. Med trepartsbyten menas att även en tredje parts skogsmark används för att kunna erbjuda lämplig ersättningsmark till den privata markägaren som har mark med höga naturvärden. Den tredje parten skulle då i sin tur erbjudas ersättningsmark från Sveaskog. En sådan tredje part som skulle kunna vara aktuell är Svenska kyrkan. Utredningen har dock inte haft möjlighet att utreda hur stora de praktiska möjligheterna

[11] *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, punkt 27.

till trepartsbyten är. Det bör dock vara en möjlighet att utnyttja när så är lämpligt i det enskilda fallet.

Ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet måste väljas med omsorg och de samiska markrättigheterna klargöras

Vid försäljning av mark som ersättningsmark ska det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötseln undvikas. För att säkerställa detta behöver erforderliga inventeringar genomföras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa säkerställas genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning, på samma sätt som skedde inom ESAB-paketet.

Renskötselområdet, som utgör det område i Sverige där renskötsel får bedrivas, sträcker sig från Dalarnas län i söder till Norrbottens län i norr. Området är indelat i tre viktiga huvudområden inom vilka olika rättigheter gäller; året-runt-markerna, vinterbetesmarkerna och områden för koncessionsrenskötsel. Rättigheterna gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna som historiskt härleds till så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.[12] I det fjällnära området är generellt renskötselrätten stark och staten har ett särskilt ansvar att på sina marker respektera denna rätt.

Högsta domstolens har i den så kallade Girjasdomen[13] slagit fast att den av samer genom urminneshävd upparbetade rätten till småviltsjakt och fiske inom ett visst område tillfaller respektive sameby. Staten har därmed, i områden där denna urminnes hävd kan göras gällande av samebyn, inte någon rätt till småviltsjakt- och fiske som kan överlåtas genom till exempel markbyte. Domstolen uttalade vidare, vilket kan ha betydelse för statens möjlighet att fritt disponera vissa markområden:

[12] Prop. 1971:51, s. 132.
[13] NJA 2020 s. 3.

Som riksdagen flera gånger har uttalat utgör samerna ett urfolk (se t.ex. KrU 1976/77:43 s. 4). Enligt artikel 8.1 i ILO:s konvention nr 16923 ska vid tillämpningen av nationell lagstiftning vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt. Konventionen har inte ratificerats av Sverige men får i denna del anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.

Enligt artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har ett urfolk rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besuttit eller på annat sätt använt eller förvärvat. Frågan behandlas också i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 25. Av artikel 27 följer att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur. Om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen, kan det därför vara nödvändigt att tillförsäkra dem fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat. I internationell praxis har sedvanerättsliga principer tillmätts särskild betydelse vid fastställandet av sådana markrättigheter. Även detta medför att den sedvana som har tillämpats vid samernas utnyttjande av lappmarkerna måste beaktas.

För att statens mark ska kunna utgå som ersättningsmark inom renskötselns året-runt-marker krävs att alla de rättigheter som ingår i renskötselrätten bibehålls på markerna. Den sammanlagda arealen i statens innehav kommer troligen att utökas genom att statliga skogar med låga natur- och kulturvärden byts mot mark i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden och att intrångsersättning utges för mark som tas i anspråk utan byte. Icke desto mindre kan renskötselrätten komma att försvagas i det enskilda fallet då statens mark inom en sameby privatiseras samtidigt som privatägd mark inom en annan sameby kan komma att förstatligas. Att det finns samiska anspråk som endast görs gällande mot staten och inte mot enskilda riskerar i dessa fall att skapa en orättvisa mellan samebyarna och vissa samebyars rättigheter kan komma att försvagas.

Oavsett om markbyte kan lösas i varje enskilt fall genom det samrådsförfarande som föreslås bör rättsläget utredas och lagstiftaren ta ställning i frågan i ett bredare sammanhang. Både de fastigheter som staten förvärvat i modern tid och där staten hävdar äganderätt på annan grund bör i dessa områden kunna behandlas på ett likartat sätt och utgå från vilka de ursprungliga samiska rättigheterna varit, snarare än rättsliga implikationer av sentida ägarbyten. Att denna fråga utreds i

ett sammanhang då staten avser att formellt skydda mycket stora landarealer inom viktiga områden för renskötseln kan vara en fördel.

Den framtida förvaltningen av de stora områden som avsätts för naturvård bör kunna återspegla lagstiftarens tolkning av vad Högsta domstolens ovan refererade uttalande innebär beträffande samiska markrättigheter. Det är i detta sammanhang mycket otillfredsställande att de samiska markrättigheterna till dessa marker är outredda.

16.2.6 Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall

Utredningen har övervägt möjligheten att skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden skulle göras med samma modell som utredningen föreslår ska bli den huvudsakliga modellen för skydd av skog på enskilda markägares mark i övriga delar av landet; ett frivilligt skydd utan möjligheten för myndigheterna att i sista hand skydda ett område med tvång.

Utredningen ser, som beskrivs i kapitel 10.2, stora fördelar med det frivilliga skyddet. Förutom att det innebär en förstärkning av äganderätten att själv kunna välja målen med ägandet bedömer utredningen även att det bland annat bidrar till en mer positiv syn på naturvärden och naturvård. Detta kan bli ett incitament för många markägare att bevara och utveckla naturvärden på sin fastighet.

Trots de sammantaget positiva effekterna av frivilligt formellt skydd bedömer utredningen att det i detta mycket speciella fall, när det gäller skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, är en mindre lämplig modell. Utredningen gör den bedömningen av följande skäl:

– Enstaka avverkningar innanför de stora sammanhängande naturskogarna innebär en fragmentering och påverkan på ett betydligt större område än den enskilda avverkningen i sig. Det stora värdet med områdena är just att de är stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Enstaka avverkningar riskerar att på ett mycket negativt sätt påverka detta värde, se kapitel 16.1.1.

– Tillstånd till avverkning inom de stora sammanhängande naturskogarna kommer sannolikt nekas i stor utsträckning vid en eventuell ansökan. Någon frihet att avverka denna skog finns därmed de facto inte i dessa fall.
– Det enda realistiska sättet att genomföra en reform av denna storleksordning, med så många markägare (cirka 7 300 enskilt ägda fastigheter) är på ett samlat och planerat sätt. Att skydda områden utifrån enskilda markägares önskemål, och utifrån den ordning som markägare anmäler intresse, skulle göra arbetet mycket långdraget och administrativt kostnadskrävande. Svårigheterna att planera och budgetera för formellt skydd skulle även medföra en påtaglig risk för att anslag saknas för den markägare som efter en tid ändrar uppfattning och vill ha ersättning för den inskränkning som de facto finns på fastigheten. Detta kan skapa problem efter till exempel ett generationsskifte, då fokus för statens naturvårdssatsningar kan ha flyttats.
– Möjligheten att med statliga medel utveckla de skyddade områdena för friluftsliv och naturturism, inom ramen för områdesskydd och förvaltningen av skyddade områden, finns inte förrän ett lite större område i sin helhet är skyddat formellt. Anläggande av ledsystem, övernattningsstugor, Naturum, besöksentréer och så vidare är mycket svåra att genomföra om områdesskyddet är splittrat eller inte genomförs.
– Den markägare som får intrångsersättning för brukanderestriktioner, utifrån utredningens syn på hur skyddet bör utformas, kommer i mycket hög utsträckning att behålla rätten till exempelvis jakt, fiske och skoteråkning, även efter ett områdesskydd.

Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, för att skydda de för Sverige helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskilling och ersättningsmark.

Utredningen har även uppfattat att de allra flesta markägare vill ha intrångsersättning, köpeskilling eller ersättningsmark då även marknadens certifieringssystem gör skogen svår att bruka och virket svårt att sälja. Det kan dock hos många enskilda markägare finnas en oro att ett områdesskydd ska begränsa möjligheterna till exempelvis jakt

och fiske. Utredningens bedömning är, som nämnts ovan, att någon sådan begränsning, förutom eventuellt i enstaka fall, inte kommer att vara befogad. Förslaget går ut på att skog där inte rationellt skogsbruk bedrivits i modern tid ska undantas även från framtida skogsbruk.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

16.2.7 Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över

Statens fastighetsverk är en stor markägare i nordvästra Sverige med drygt 850 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 583 000 hektar produktiv skog är redan i dag skyddad som naturreservat eller under pågående reservatsbildning. Cirka 282 000 hektar produktiv skogsmark ligger utanför formellt skyddade områden.

Cirka 91 000 hektar av denna oskyddade areal ingår i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Dessa skogar har mycket höga naturvärden. Kriterierna vid urvalet av dessa innebar bland annat att varje enskilt område skulle ha en andel skogsbiologiskvärdekärna på minst 70 procent. Utredningen föreslår, som nämnt ovan, att dessa cirka 91 000 hektar ges ett formellt skydd genom att direkt avsättas för naturvård.

Utöver dessa områden framgår det av länsstyrelsernas inventering att det finns några områden på Statens fastighetsverks mark som har en lägre andel värdekärna än 70 procent, men som skulle vara värdefulla att bevara tack vare sitt läge i landskapet. Det rör sig om ett antal områden i Norrbottens län med en sammanlagd areal på cirka 8 000 hektar skog varav cirka 6 000 hektar produktiv skog. Andelen värdekärna för dessa områden sammantaget är enligt länsstyrelsens inventeringar 43 procent. Dessa områden identifierades i huvudsak redan i samband med inventeringen av skyddsvärda statliga skogar åren 2003–2004.

För dessa områden bedömer utredningen att det finns två alternativ. Antingen kan skogsbruk bedrivas i områdena eller så kan de bevaras och utveckla beståndsvisa naturvärden på sikt även i de delar som inte är värdekärna och ingå i de stora sammanhängande områden som de gränsar till. Skogsbruk i dessa områden som till stor del

är väglösa bedöms som mindre lönsamma än normalt på grund av höga drivningskostnader och behov av vägdragningar. Utredningen bedömer att även dessa områden bör bevaras långsiktigt, trots att de inte har 70 procent värdekärna, då detta bedöms vara den lösning som ger störst nytta för samhället i stort. Denna typ av områden med sammanhängande äldre skog är bland annat viktiga för renskötseln.

Statens fastighetsverk har även ett relativt stort innehav av produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden i nordvästra Sverige. Verket bedriver där ett skogsbruk i enlighet med sin myndighetsinstruktion, i syfte att förvalta statens fastighetsinnehav så att en god hushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås samt verka för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Enligt uppgift till utredningen innebär Statens fastighetsverks skogsbruk ett tillskott till myndigheten på cirka 10 miljoner kronor per år varav cirka 3–3,5 miljoner kronor per år härrör från skogsbruk i de stora sammanhängande naturskogarna som skulle påverkas av utredningens förslag.

Statens fastighetsverk äger cirka 94 500 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden ovanför den fjällnära gränsen. Av denna areal ingår därmed cirka två tredjedelar stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det finns anledning att utreda om Statens fastighetsverks skogsbruk i den fjällnära skogen är samhällsekonomiskt motiverat utifrån den alternativa möjligheten att i stället främja naturvård, rennäring, naturturism och friluftsliv även för den skog som inte i dag har höga naturvärden. Principerna bakom det statliga ägandet bör utredas vidare, till exempel i samband med den aviserade översynen av rennäringslagen till följd av Girjas-domen.

Tabell 16.7 Statens fastighetsverks skogsmarksinnehav ovan och i anslutning till fjällnära gränsen

(Produktiv skogsmark, hektar)

	Inom formellt skydd	Utanför formellt skydd	
		*Med dokumenterat höga naturvärden**	*Utan dokumenterat höga naturvärden*
Ovan fjällnära gränsen	269 642	64 534	31 867
Nedan fjällnära gränsen	12 314	49 227	102 216
Totalt	**281 957**	**96 742**	**134 084**

Källa: Naturvårdsverket och Metria.

* Naturvärden som dokumenterats av länsstyrelserna eller som avsatts frivilligt av Statens fastighetsverk.

16.2.8 Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

De privata skogsbolagen i Sverige har åtagit sig ett stort ansvar för naturvården, vilket inte minst visar sig i de stora arealerna frivilligt avsatt skog i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, liksom i övriga landet. Av de 138 700 hektar som ägs av de privata skogsbolagen inom de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden är 77 500 hektar frivilligt avsatta.

Att lösa in de frivilliga avsättningarna eller att rakt av byta dessa mot skog som går att bruka skulle vara att rubba balansen inom den rådande skogspolitiken och medföra en omotiverad konkurrensfördel för dessa bolag. Förstahandsalternativet för dialogen bör därför vara att de aktuella områdena i möjligaste mån kvarstår och bevaras långsiktigt som frivilliga avsättningar inom respektive skogsbolags ansvar. Då avsättningarna i vissa fall ligger som spridda enklaver i större sammanhängande områden kan det dock vara svårt rent praktiskt att utforma ett skydd som inte inkluderar vissa frivilliga avsättningar.

Dialogen bör syfta till att nå samförstånd om bolagens respektive statens ansvar för bevarandet av de skogar som inte är frivilligt avsatta och som omfattas av utredningens förslag. I första hand bör skogsbolagen ersättas genom intrångsersättning, men även ersättningsmark kan vara aktuellt när detta är möjligt och lämpligt.

16.2.9 De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen påverkan av trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar en lång samisk kulturhistoria, där renens vandringar fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogssamebyarnas åretruntmarker brukas större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd

för renarna vid svårare väderleksförhållanden och mot insekter. Den kontinuitetsskog som finns kvar i den fjällnära regionen är livsviktig för renskötseln. Den fjällnära skogen tillhör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker för mark och- hänglavsbete.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-marker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen.

Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby. Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 150 000 hektar vilket motsvarar cirka 5 procent. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka 5 procent.

Förslaget har störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna ovan den fjällnära gränsen skyddas formellt vilket, motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller ytterligare 33 procent av arealen.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård. Genom förslaget sker även en påtaglig förskjutning av markanvändningen inom året-runt-markerna; från skogsbruk till naturvård. På längre sikt kan detta bidra till att kunna tillgodose eventuella samiska anspråk på denna mark. Renskötsel, jakt och fiske bedöms inte på

något påtagligt sätt innebära en konflikt med förslagets primära syfte att bevara ekosystemmångfald och möjliggöra landsbygdsutveckling inom tjänstesektorn.

16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Förslag: Naturvårdsverket och länsstyrelserna beviljas riktade anslag, och omfördelar befintliga anslag, för att genomföra markåtkomsten av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Förstärkningen sker genom ökade anslag inom utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård fördelat på förvaltningsanslaget Naturvårdsverket (1:1) för administrativt arbete och anslaget Skydd av värdefull natur (1:14) för utbetalning av intrångsersättning eller köpeskilling inklusive kostnaden för ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram samt för statsbidrag till kommunerna.

Den totala kostnaden för intrångsersättning, köpeskilling, statsbidrag och administrativt arbete redovisas i tabell 16.8 nedan. Utredningen bedömer att cirka en tredjedel av finansieringsbehovet för intrångsersättning, köpeskilling och statsbidrag kan finansieras genom omfördelning av befintliga anslag utifrån anslagsnivån för anslag 1:1 och 1:14, utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, i budgetproposition 2021. Naturvårdsverkets anslag föreslås höjas enligt följande:

- 2021–2027: 3,6 miljoner kronor per år för administrativt arbete på Naturvårdsverket på anslag 1:1 (totalt 25 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor per år för administrativt arbete på länsstyrelserna på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor till värderings- och förhandlingskonsulter på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2022–2027: 1 577 miljoner kronor per år för intrångsersättning, köpeskilling och statsbidrag på anslag 1:14 (totalt 9 461 miljoner kronor).

Utredningen har uppskattat de sammanlagda kostnaderna för att genomföra förslaget i detta kapitel enligt följande.

Tabell 16.8 Kostnader för att genomföra förslaget

Översiktlig uppskattning, kronor

	Areal som skyddas	Anslagsfinansiering	Kostnad
Intrångsersättning enskilda och allmänningar	168 000	8 362 000 000	
Intrångsersättning bolag	61 000	3 300 000 000	
Intrångsersättning övriga markägare	12 000	590 000 000	
Markförsäljningsprogram enskilda och allmänningar	60 000	1 884 000 000	
Statsbidrag kommunerna	2 500	56 000 000	56 000 000
Bolagens frivilliga avsättningar	80 000		3 500 000 000
Skydd av statens innehav	142 000		5 700 000 000
Myndigheternas kostnader		165 000 000	
	525 500	**14 357 000 000**	**9 256 000 000**

Översiktlig redovisning I kolumnen kostnad återfinns den kostnad i form av marknadsvärdesminskning på grund av skogsbruksrestriktioner som bedöms kunna bäras av respektive markägare utan statlig ersättning.

En närmare beskrivning av hur den sammanlagda kostnaden räknats fram finns i kapitel 17.8.

Utredningen har haft särskilt i uppdrag att utreda och lämna förslag om fjällnära skog. Förslaget adresserar angelägna frågor både avseende biologisk mångfald och stärkt äganderätt. Utredningens uppfattning är därför att det är centralt att anslagen fullt ut motsvarar de faktiska behoven.

17 Konsekvenser av utredningens förslag

17.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för staten, kommuner, landsting, berörda företag eller andra enskilda. Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska bland annat berörda företags administrativa kostnader redogöras för.

Enligt utredningens direktiv[1] ska utredningen beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram.

I arbetet med konsekvensutredningen har utredningen tagit hjälp av sina experter som bistått med statistik, uppgifter om kostnader, med mera. Bland experterna finns företrädare för bland andra Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, LRF, Norra Skog och Sveriges Jordägareförbund. Utredningen har även begärt in uppgifter från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

[1] Dir. 2019:46.

17.2 Övergripande om utredningens uppdrag

Direktivet består av fyra huvudsakliga delar där utredningen ska lämna förslag:

- Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?
- Se över statens roll när det gäller kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och i fråga om nyckelbiotoper
- Hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer
- Finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Utredningens utgångspunkt har varit att förslagen sammantaget ska stärka äganderätten, bidra till att uppnå internationella åtaganden och nationella mål för biologisk mångfald och främja en växande cirkulär bioekonomi och näringar med bas i skog. Förslag inom ett område har medfört behov av förslag inom ett annat för att utredningens alla områden ska påverkas positivt. Det är därför viktigt att förslagen ses som en helhet. Vid bedömningen av förslagens konsekvenser har utredningen däremot i huvudsak beaktat konsekvenserna för respektive förslag.

17.3 Berörda verksamheter och aktörer

Drygt två tredjedelar av Sveriges totala landyta utgörs av skog, vilket motsvarar cirka 28,1 miljoner hektar. Av den totala arealen skogsmark i Sverige är cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark. Utredningens förslag berör i huvudsak produktiv skogsmark. Begreppet *produktiv skogsmark* avser skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Den resterande delen, cirka 4,6 miljoner hektar, består av improduktiv skogsmark. Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen.

17.3.1 Företag och enskilda

Skogsägare

Den produktiva skogsmarken ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogen. Staten genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, äger 7 procent och de sista 2 procenten ägas av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting.

De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter. Av dessa är 67 procent närboägda, 26 procent utboägda och 7 procent delvis utboägda. Med utboägd avses en fastighet där ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns. En närboägd fastighet innebär att ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. Medelstorleken på en skogsfastighet är 49 hektar. Antal utländska skogsägare (fysiska personer) år 2017 var 7 290.

17.3.2 Myndigheter och kommuner

Förslagen i detta betänkande berör ett antal myndigheter, i huvudsak Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och SLU. Även kommunerna berörs av utredningens förslag. I vilken utsträckning och på vilket sätt återkommer utredningen till under respektive förslag.

17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

17.4.1 Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en plattform för dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Programmet är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen har varit bra för processen. Det utredningen identifierat som problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika aktörer då inte har möjlighet att samverka på ett optimalt sätt. En bidragande orsak till den tidiga polariseringen bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i regeringskansliet. Ett annat problem som utredningen identifierat är att det inte heller finns något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

Utredningen föreslår därför att ansvaret för dialogprocessen flyttas ut från regeringskansliet och Skogsstyrelsen och att regeringen i stället tillsätter en fristående nationell samordnare. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Den nationella samordnarens uppdrag kommer att anges i ett direktiv och dialogprocessen kan resultera i konkreta förslag till riksdag och regering. En basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, ger stöd till regionalt arbete och genomför möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

Vidare innehåller utredningens förslag en breddad ansats för det nationella skogsprogrammet för att programmet tydligare ska hantera alla frågor som rör skogen integrerat såsom;

– en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog,
– lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen,

– skogens roll för klimatet,
– skogens roll för biologisk mångfald,
– skogens kulturmiljövärden,
– skogens sociala värden och
– kompetensförsörjning.

Alternativet är att skogsprogrammet fortsätter i den form det har i dag vilket enligt utredningen skulle innebära risk för ett fortsatt politiserat arbetssätt där det är svårt att komma till beslut och där legitimiteten kan ifrågasättas från aktörer som inte varit delaktiga i processen eller vars intressen inte beaktats.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Det nationella skogsprogrammet har hittills finansierats genom att Skogsstyrelsen får ett basanslag för att bistå Regeringskansliet i utvecklingen av programmet. Skogsstyrelsen har även stöttat och fördelat medel till arbetet inom de regionala skogsprogrammen.

Enligt utredningens förslag ska Skogsstyrelsen fortsatt ha ansvar över basfunktionerna inom det nationella skogsprogrammet vad gäller bland annat samordning, olika uppdrag, det regionala arbetet, årskonferens med mera

Skogsstyrelsen anslag har hittills uppgått till 26 miljoner kronor per år mellan 2017–2020. För åren 2021 och 2022 är anslagen budgeterade till 22 miljoner kronor per år.

Kostnaden för en nationell samordnare för skogsprogrammet bör kunna jämföras med kostnaderna för andra nationella samordnare. Anslaget för den nationella samordnaren för Fossilfritt Sverige med sekretariat har uppgått till mellan 5–6 miljoner kronor. Sekretariatet består där av två sekreterare och en kommunikatör. Det kan jämföras med anslaget för den nationella samordnaren för Agenda 2030 som uppgår till 6 miljoner kronor för år 2020 med ett sekretariat bestående av fem sekreterare. Med tanke på att den nationella samordnaren för skogsprogrammets dialogprocess ska överta vissa delar

av det arbete som redan i dag bedrivs genom Skogsstyrelsens basfunktion bör den tillkommande kostnaden inte bli fullt så höga.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats genom förslaget. En bättre dialogprocess bedöms dock på lång sikt gynna företagandet inom skogsnäringen genom att främja ett erfarenhetsutbyte och samverkan.

Det breddade ansatsen för skogsprogrammet som föreslås bedöms gynna företagandet genom att bland annat frågor om lönsamhet, konkurrenskraft och kompetensförsörjning behandlas integrerat med frågor som bland annat rör skogens sociala värden och biologisk mångfald.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

En bättre dialogprocess och en bredare ansats för nationella skogsprogrammet bedöms ha långsiktigt positiva effekter för miljön och för skogens sociala värden, då de föreslås behandlas integrerat med skogsproduktion och andra frågor. Förslaget bedöms inte ha någon direkt påverkan på klimatet, däremot kan den ökade hållbara skogstillväxt som eftersträvas, med ökad möjlighet till substitution av fossila råvaror, indirekt kunna bidra till en minskad klimatpåverkan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett förbättrat samarbetsklimat som kan bli följden av en god dialogprocess bedöms ha långsiktigt positiva samhällsekonomiska effekter. Investeringsviljan både i ekonomiskt lönsamma åtgärder och åtgärder som är positiva för miljön i bred bemärkelse bedöms öka i takt med att konfliktnivån trappas ner. I det nationella skogsprogrammets breddade uppdrag bedöms flera åtgärder kunna lyftas som ökar det samlade värdet av den svenska skogen, både ekonomiskt och för andra allmänna intressen.

17.4.2 Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt

Den svenska skogen behöver en ökad hållbar tillväxt för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Ökad hållbar tillväxt i skogen behöver ske genom en rad olika åtgärder – både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret för produktion och sådana som kräver politiska styrmedel.

En uttalad nationell målsättning för skogsproduktion innebär en viktig signal från samhället om att ökad skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Samtidigt bidrar ett mål om hållbar tillväxt i skogen till ett tydliggörande av vilken råvara som finns tillgänglig för en växande cirkulär bioekonomi, vilket bedöms kunna bidra till att realistiska anspråk ställs på skogens produktionsförmåga.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Inga direkta statsfinansiella kostnader är kopplade till uppdraget. Uppdraget bedöms rymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser för företag och enskilda har kunnat identifieras genom förslaget att ta fram ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen.

Om målsättningen bidrar till att öka tillväxten kommer dock effekter uppstå för företag och enskilda. En ökad hållbar tillväxt i skog genom företagsekonomiskt fördelaktiga åtgärder bidrar till högre lönsamhet för de markägare som vidtar åtgärderna. Om de åtgärder som anges i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*[2] vidtas kan effekten på fastighetsnivå för det mest inten-

[2] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

siva scenariot av tillväxthöjande åtgärder på fastighetsnivå innebära ett ökat genomsnittligt nuvärde med cirka 31 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 11 procent, en ökad avverkning med cirka 41 procent och en ökad tillväxt med cirka 31 procent i jämförelse med dagens brukande. Tillväxthöjande åtgärder i mer modest skala skulle enligt de beräkningar som utförts i rapporten i stället igenomsnitt innebära ett ökat nuvärde med cirka 23 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 8 procent, en ökad avverkning med cirka 11 procent och en ökad tillväxt med cirka 5 procent.

En ökad total tillgång till bioråvara ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt för de företag som är beroende av denna resurs.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga direkta konsekvenser har kunnat identifieras för miljö eller klimat. Inte heller bedöms det finnas några sociala konsekvenser av förslaget.

Om förslaget att sätta upp mål för ökad hållbar tillväxt i skogen också leder till ökad tillväxt uppstår dock flera konsekvenser.

Hög tillväxt i skogen tar upp koldioxid från atmosfären vilket minskar mängden växthusgaser. Genom att ökad tillgången till trädbiomassa, som kan ersätta fossila bränslen och lagra koldioxid, i långlivade produkter som byggnader, skapas positiva effekter för klimatet. Ökad skoglig tillväxt innebär därmed positiva effekter för klimatet, oavsett om skogen avverkas eller står kvar.

Ökad hållbar tillväxt kan realiseras genom åtgärder som inte innebär negativa effekter för natur- eller kulturmiljön. Det är dock även möjlig att öka tillväxten i skogen på ett sätt som skapar negativa konsekvenser för dessa värden. Om åtgärderna begränsas till de som är angivna i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter* har flertalet åtgärder för att nå ett tillväxtmål bedömts ha liten eller i vissa fall positiv effekt för biologisk mångfald, kulturmiljön och skogens sociala värden.

För biologisk mångfald kan framför allt en ökad användning av contortatall, dikesrensning, skyddsdikning och skogsgödsling få negativa konsekvenser. Konsekvenserna begränsas av den begränsade utsträckning som dessa åtgärder vidtas för att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen. Dessa åtgärder kommer enligt Skogsstyrel-

sens rapport sannolikt inte vidtas i så stor utsträckning att relevanta miljökvalitetsmål äventyras.

För kulturmiljön och de sociala värdena har de åtgärder som föreslås i *Skogsskötsel med nya möjligheter* bedöms ha övervägande positiva effekter.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det finns inga direkta samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Om förslaget medför ökad hållbar tillväxt i skogen kan de indirekta samhällsekonomiska effekterna dock bli betydande.

Samhällsekonomiskt kan betydelsen av en ökad avverkning illustreras med hjälp av så kallade förädlingsvärden. SCB räknar årligen ut förädlingsvärden för samtliga sektorer och hela svenska ekonomin vilket utgör Sveriges BNP. Här berörs kategorierna skogsbruksföretag, industri för trä och varor av trä med mera, samt massa-, pappers- och pappersvaruindustri.

De två senaste åren som det finns beräkningar för är 2015 och 2016. Det totala förädlingsvärdet var då 96 respektive 93 miljarder kronor. Till industrin hade de åren tillförts 72,2 respektive 70,6 miljoner m^3fub. Det genomsnittliga förädlingsvärdet i skogsnäringen per kubikmeter tillfört virke blir då 1 324 kronor/m^3fub, vilket motsvarar 1 098 kronor/m^3sk.

Det finns potential att på sikt öka tillväxten och därmed i förlängningen även avverkningarna med flera tiotals miljoner m^3sk årligen. Om förädlingsvärdena i skogsnäringen då ligger på samma nivå som i dag innebär det att bidraget till svensk ekonomi i termer av BNP på lång sikt kan öka med flera tiotals miljarder kronor per år. Det finns dock anledning att tro att förädlingsvärdet för svenska skogsprodukter kan komma att öka i framtiden, genom satsningar på ökad förädlingsgrad, vilket får en exponentiell betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av ökad möjlig avverkning.[3]

[3] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24, s. 189 f.

17.4.3 Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Tillväxten i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Vissa regler i skogsvårdslagen begränsar skogsbrukets möjligheter till att styra sina avverkningar inom bestånden.

Utredningen har däremot inte haft tid att fullt ut utreda de regelförenklingar som utredningen förordar.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge i uppdrag åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF), ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen.

Det är osäkert vilka effekter en förändring av LÅF, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen kommer få och huruvida en förändring i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

Konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra konsekvenser.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningsuppdraget kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta.

Bedömningen är att en miljon kronor och en årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens bedömning är att förändringar kan innebära effekter framför allt för storskogsbruket som kan få större flexibilitet att styra om avverkningar inom innehavet genom de föreslagna regelförändringarna och dra nytta av de föreslagna ändringarna av begreppet brukningsenhet. Genom att ta bort regler som hindrat skogsbruket från att avverka viss del av sitt innehav kan lönsamheten öka för de som drar nytta av förslaget då avverkning kan styras mot marknadsefterfrågan i större utsträckning än i dag. Förslagen bedöms inte ha annat än marginell påverkan på konkurrensen mellan företag.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Ransoneringsreglerna och reglerna om LÅF bedöms i dagsläget ha en positiv effekt för miljö, rekreation, friluftsliv och rennäring. Om reglerna ändras utan hänsyn till dessa värden kan dessa komma att påverkas negativs.

Reglerna kan samtidigt komma att minska trycket på att avverka skogar med höga naturvärden om avverkning i stället kan styras om till bestånd med lägre naturvärden. Det kan då innebära en positiv effekt för biologisk mångfald.

Det är svårt att avgöra eventuella effekter för klimatet. Det finns klimatpositiva effekter både av att avverka skog och att låta den stå kvar. Hur reglerna påverkan balansen mellan dessa båda alternativ avgör hur konsekvenserna slutligen kan bedömas.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Att möjliggöra ett större uttag av skogsråvara kan bidra till en växande bioekonomi, vilket medför samhällsekonomiska effekter i form av ökad BNP. Förslagens eventuella effekt påverkar hur stor betydelse förslaget har för samhällsekonomin. Om reglerna innebär

en förlust för andra intressen i skogen, som rennäring, rekreation och turism kan effekterna komma att ta ut varandra eller bli negativa.

17.4.4 Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark

Snabbväxande planterade granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De blir sannolikt också utsatta för ökade risker för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat. Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. Skälen för flera av de regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark.

Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda om planterad granskog som växer på mark som varit åkermark efter år 1900 kan hanteras på ett enklare sätt till exempel genom att slopa kravet på underrättelse och lägsta ålder för slutavverkning.

Det är osäkert vilka effekter en eventuell avreglering kommer få och huruvida den i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

Konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra indirekta konsekvenser.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningarna kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta. Bedömningen är att en halv miljon kronor och en halv årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

Konsekvenser för företag och enskilda

En avreglering av skogsbruk inom de områden som föreslås kommer medföra mindre administrativa kostnader vilket framför allt kommer att gynna små företag. Ökad lönsamhet för dessa företag kan därför förutses vilket kommer att gynna dessa i konkurrensen med andra företag som inte omfattas av förslaget. Konsekvenserna bedöms dock inte bli stora nog för att innebära någon markant marknadspåverkan annat än lokalt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om de föreslagna regeländringarna genomförs bedöms de ha positiva konsekvenser för biologisk mångfald genom ett möjliggöra ett ståndortsanpassat skogsbruk tidigare än vad som annars hade varit fallet. Inga påtagliga konsekvenser för klimatet har identifierats. Att avveckla granskog till förmån för bland- eller lövskog kan vara en konsekvens av genomförandet vilket bedöms ha positiva konsekvenser för skogarnas rekreationsvärde.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Regelförändringar bedöms medföra en samhällsekonomisk vinst genom att ineffektivt skogsbruk kan komma att effektiviseras i snabbare takt än vad som är möjligt inom befintligt regelverk.

17.4.5 Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen.

Därutöver har utredningen föreslagit att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

Förslaget kan kopplas samman med ett pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket genomför. Under åren 2020–2022 tar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, i bred samverkan med skogliga aktörer, fram en strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av områden som förvaltas med naturvårdsmål, det vill säga frivilliga avsättningar samt områden som är formellt skyddade. Strategin talar om *var* i landskapet olika åtgärder bör prioriteras och utgör därmed en viktig del i de gemensamma rekommendationer och råd som efterfrågas i utredningens förslag.

Beräknad tidsåtgång inom projektet är 1,5 årsarbetskrafter per myndighet för år 2021 resp. 2022, totalt sex årsarbetskrafter. Beslut om detta arbete finns redan. Strategin kommer i första hand att behandla områden med befintliga naturvärden. För att omhänderta utredningens förslag fullt ut behöver arbetet med skötselstrategin utvidgas att även innefatta var i landskapet restaurering av utvecklingsmark bör ske. Restaureringsåtgärder görs i första hand för att bidra till den gröna infrastrukturen genom att stärka befintliga områden och konnektiviteten mellan dessa. Vi kan utgå ifrån att det finns mindre tillgängligt underlag av restaureringsbehoven, men att lokaliseringen i landskapet i stort kommer att följa det som gäller för

naturvårdande skötsel. Beräknad tidsåtgång för utvidgning är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen. Detta är tidsåtgången för myndighetens arbete inom samverkansprocessen. Kostnader för externa konsulter, framför allt för analysarbete, kan tillkomma.

Utöver skötselstrategin behövs myndighetsgemensamma rekommendationer och råd om *hur* naturvårdande skötsel och restaurering ska genomföras, det vill säga vilka åtgärder som bör väljas i olika skogsmiljöer och i olika situationer samt hur åtgärderna bäst genomförs i praktiken. Att rätt val av åtgärder görs i varje enskilt område och att utförandet anpassas för rådande förhållanden är av största vikt för önskad effekt av den naturvårdande skötseln. Kunskapssammanställning samt förankrade och accepterade rekommendationer och råd om hur skötsel ska planeras och genomföras saknas i dagsläget och behöver därför tas fram. Kunskapssammanställning kan tas fram med hjälp av SLU, SkogForsk med flera.

Konsekvenser

Rådgivningskampanjer är skalbara

Rådgivningssatsningar är i hög grad skalbara. Med detta menas att vilket genomslag de får står i proportion till hur stor insatsen är. Det finns förstås en övre gräns för hur stor andel av skogsägarna man kan nå. Alla har inte möjlighet eller intresse för att delta. I *Grönare skog*-kampanjen som bedrevs 1999–2001 deltog 122 000 personer ur den primära målgruppen (skogsägare och yrkesverksamma i skogsbruket). Av dessa var det 63 000 som fick utbildning på minst 10 timmar. Kostnaden för det var cirka 200 miljoner kronor i den tidens penningvärde.

Det har gått 20 år sedan Grönare skog och jämförelser är vanskliga. Då byggde arbetssättet mycket på lokalt engagemang i studiecirklar. Förutsättningarna för att bedriva utbildning är annorlunda nu med en alltmer urbaniserad skogsägarkår. Digitaliseringen har gjort att det nu finns helt nya informationskanaler och utbildningsformer att jobba med. Skogsägarna har fått tillgång till digitala besluts- och planeringsstöd. Förändringarna kan göra det både lättare och svårare att få brett genomslag för en satsning av den omfattning som Grönare Skog hade.

Grönare skog var en bred kampanj ämnesmässigt, men i grunden var det ett ganska enhetligt paket baserat på en kursbok som erbjöds

deltagarna. Antagligen låg kampanjen ganska nära den övre gräns för hur många som kan nås med en specifik kurs.

Den kampanj som förslås i utredningen kommer att vara bred och innehålla många olika typer av rådgivningsaktiviteter och då blir det lättare att nå många deltagare. Som jämförelse kan nämnas den verksamhet som bedrevs av Skogsstyrelsen i ett antal fristående rådgivningsprojekt inom Landsbygdsprogrammet 2009–2014. Den totala budgeten låg på 315 miljoner kronor, fördelat på sex år och man nådde drygt 130 000 deltagare. Många deltog i flera olika aktiviteter, så antalet unika individer var lägre.

Rådgivning, speciellt kurser och andra gruppaktiviteter, syftar till att öka kunskapen och påverka attityder hos mottagarna. Detta ska i sin tur leda till ett förändrat agerande vilket i förlängningen ska få genomslag på skogstillståndet. Skogsstyrelsen har gjort ett flertal effektutvärderingar som visar att den påverkanskedjan fungerar. Det är dock många faktorer som spelar in på skogsbrukarnas beslutsprocesser och alla deltagare genomför inte åtgärder direkt. Därför är det inte så vanligt att man ser en omedelbar och kraftig effekt i skogen av kunskapshöjande åtgärder. Det är alltså svårt att i förväg bedöma vilka konkreta effekter i skogen en satsning kommer att ge, och det är också svårt att i efterhand härleda hur mycket av observerade förändringar som är direkt orsakade av rådgivningen. Men glidningar i attityder och förhållningssätt kan vara relativt varaktiga, så större rådgivningssatsningar kan få stor betydelse för de långsiktiga trenderna i skogsbruket.

Det gjordes ingen egentlig effektutvärdering av Grönare skog. En svårighet härvidlag var att budskapet var så brett att det var svårt att peka ut en speciell effekt som skulle kunna avläsas i förhållande till andra trender. En central del av budskapet var målklassning som ett sätt att balansera produktion och miljö på fastighets- och landskapsnivå, och det är ju något som sedan dess tillämpas brett i skogsbruket. Man kunde också visa att de attityd- och kunskapsmål som sattes för kampanjen uppnåddes. En dominerande del av deltagarna uppgav att man hade för avsikt att tillämpa de erhållna kunskaperna i sin skogsskötsel.

En viktig faktor för att få god effekt hos den del av den föreslagna kampanjen som handlar om att öka aktiviteten i skogsskötseln är att man är framgångsrik i att rikta den till rätt målgrupp. Det gäller att hitta de skogsägare som har en stor potential att bli mer aktiva, men

också intresse och förutsättningar att både delta i rådgivningen och sen gå till handling. Erfarenheter från tidigare satsningar visar att kunskaper som gör skogsägarna mer trygga i rollen som beställare är uppskattade och ger förutsättningar för ett mer aktivt brukande.

När det gäller den del som handlar om att öka den naturvårdande skötseln i frivilla avsättningar är det delvis andra förutsättningar. Här finns goda erfarenheter av individuell rådgivning kopplat till ekonomiska stöd. Det handlar dels om det kontinuerliga NOKÅS-stödet och de tidsbegränsade satsningar som gjorts inom ramen för EU:s Landsbygdsprogram. Den senaste av dessa, *Skogens miljövärden*, har pågått sedan 2016 och avslutas i år. Där har knappt 4 400 rådgivningar genomförts med drygt 6 200 personer. Det har resulterat i 3 095 ansökningar till stödet Skogens miljövärden och detta har i sin tur lett fram till att stöd hittills beviljats för naturvårdande skötsel på 12 255 hektar. Rådgivningen har kostat 35 miljoner kronor och arealstödet 113 miljoner kronor. Bedömningen är att stödet i de flesta fall är en förutsättning för att åtgärderna ska bli genomförda, i alla fall hos enskilda skogsägare. Men en del av medlen har också gått till skogsbolag för åtgärder som ingår i åtaganden som följer med miljöcertifieringen.

Att rådgivningen är kopplad till ett stöd ger goda förutsättningar för att de åtgärder man föreslår ska bli genomförda. Intresset för rådgivningen och därtill kopplat stöd har varit stort och verksamheten skulle kunna växlas upp om mer resurser tillförs. Ett problem kopplat till finansieringen via landsbygdsprogrammet är att det inte blir en kontinuitet i verksamheten då det blir ett glapp mellan programperioderna. Mycket resurser går till uppbyggnads- och avvecklingsarbete, och arbetet löper oftast som bäst när det är dags att avsluta.

En annan åtgärd för ökad skötsel av naturvärden i frivilliga avsättningar kan vara utbildningsinsatser för maskinförare och andra yrkesverksamma i skogsbruket. I sådana kurser kan även ingå aktiva åtgärder för att öka naturvärden i hänsynsytor, kantzoner och andra delar av den brukade skogen.

Sammanfattningsvis kan man säga att en större rådgivningssatsning med det föreslagna innehåller har goda förutsättningar att ge långsiktigt positiva effekter. Kostnaden för kampanjen kan som sagt anpassas efter behov. Förhållandet mellan insats och effekt kan antas vara ganska likartat inom ett ganska stort intervall. En satsning måste

förstås upp i en viss kritisk massa för att överhuvudtaget kunna drivas i kampanjform och med stor volym kommer effektivitetsvinster, bland annat genom att man kan ta fram högkvalitativt informations- och utbildningsmaterial som får stor användning.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

En kampanj i enlighet med utredningens förslag skulle kunna få brett genomslag och ge önskade effekter med en storlek på 75 till 130 miljoner kronor årligen och pågå i 3–5 år.

I den uppskattningen ingår endast kostnader för själva rådgivnings- och utbildningsinsatserna, inte för ett arealstöd kopplat till rådgivningen om naturvårdande skötsel. En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel.

När det gäller att ta fram råd och rekommendationer för naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningarna kan förslaget med fördel kopplas samman med det pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för närvarande genomför. De kostnadsuppskattningar som görs här avser endast ökade insatser och kostnader för Skogsstyrelsens i förhållande till det som redan är planerat. Beräknad tidsåtgång för Skogsstyrelsen som sammankallande i arbetet är 1 årsarbetskraft. Beräkningen bygger på att Skogsstyrelsen delar genomförandet med Naturvårdsverket.

Sammantaget medför utvidgningen av det pågående arbetet att det tillkommer 1,5 årsarbetskrafter (motsvarande 1,5 miljon kronor) utöver de tre årsarbetskrafter som redan är inplanerade inom Skogsstyrelsen för det samlade arbetet med skötselstrategin. Detta är tidsåtgången för Skogsstyrelsen, utöver det kan kostnad för externa konsulter tillkomma, framför allt för analysarbete.

En översyn av befintliga styrmedel/ekonomiska stöd bör syfta till att ta fram förslag till hur dessa kan göras mer attraktiva och mer effektiva samt i större utsträckning inbegripa relevant utvecklingsmark. I denna översyn ingår också kostnadsberäkningar för ekonomiska stöd till de frivilliga avsättningarna för att nå olika nivåer av önskad effekt i skogen. Beräknad tidsåtgång är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen.

En översyn av olika möjligheter till finansiering bör innefatta Landsbygdsprogrammets miljöersättningar. Viss samverkan med Naturvårdsverket krävs. Beräknad tidsåtgång är 0,25 årsarbetskraft för Skogsstyrelsen (tre månader).

Uppskattad tidsåtgång är totalt 0,75 årsarbetskraft vilket ger en kostnad på cirka 0,75 miljoner kronor (där en halv årsarbetskraft avser översyn samt förbättringsförslag av befintliga styrmedel och 0,25 årsarbetskraft avser översyn av Landsbygdsprogrammets miljöersättningar samt samverkan med Naturvårdsverket).

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget bedöms ha positiva effekter för företagandet inom sektorn då staten bekostar utbildning som annars hade fått köpas in. Förslaget bedöms gynna små och medelstora företag i större utsträckning än stora företag, som generellt redan har kompentens och vidtar interna utbildningsinsatser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Att integrera produktionshöjande åtgärder och åtgärder för miljön bedöms överlag ha stor positiv effekt för biologisk mångfald.

En aktiv skogsskötsel med vitalare och mer produktiva skogar som mål har en positiv effekt för klimatet då tillväxten i skogen bedöms öka. Inga sociala konsekvenser har identifierats, men om rådgivningen leder till mer välskötta skogar kan rekreationsvärdet öka i dessa.

Effekterna blir såklart beroende av den föreslagna kampanjens genomslag.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska konsekvensen av en kampanj är svår att bedöma på förhand. De samhällsekonomiska kostnaderna för kampanjen kan komma att överstiga vinsten om genomslaget inte blir stort nog. Det bedöms dock finnas en stor potential i att samhälls-

ekonomin gynnas av en mer effektiv skogsskötsel som ger vinst både i ökad tillväxt och förbättrade naturvärden.

17.4.6 Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklingar

Ett hållbart skogsbruk och ökad hållbar tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs en kraftfull minskning av populationerna i närtid och en skogsskötsel som ökar foderresurserna. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket stort.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*[4] gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksammad, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidragit till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlat frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val

[4] Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som ”försäkring” mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetesskador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbetet och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m^3sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor (baserat på förädlingsvärdet 1 098 kronor per m^3sk). I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat krafttag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Om rådgivningskampanjen inte genomförs bör utgångspunkten vara att skogsskadorna nationellt inte kommer att minska i samma takt och eventuellt helt utebli. En nationell kampanj har fördelen av att många skogsägare samtidigt genomför insatser i skogen. Det är särskilt betydelsefullt då man uppmanar att plantera mer tall. Om endast ett fåtal markägare gör insatser för att öka tall i landskapet ökar risken att dessa markägare drabbas av orimligt höga kostnader för viltskador eftersom älgen kommer att leta upp tallbestånden som därefter drabbas av viltskador. För att minska risken att de råd som Skogsstyrelsen lämnar snarare leder till att fler markägare drabbas av viltskador behöver många markägare göra samma sak och samtidigt behöver jägarna ta ett extra ansvar för viltstammarna.

Detsamma gäller även andra råd som anpassad röjning för att bevara foder. Om en enskild markägare sparar attraktivt foder i ett skogsbestånd visar forskning att det kan öka risken för betesskador på produktionsträden. Detta gäller om anpassad röjning förekommer som enskilda öar i landskapet. En genomarbetad rådgivningsinsats får effekten att många markägare gör samma sak och det är en viktig beståndsdel för att nå framgång vad gäller minskade viltskador. Effekten riskerar att utebli om kampanjen inte genomförs.

Regeringen bör även ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt, bland annat regelförändringar inom ramen för bland annat skogsvårdslagstiftningen och regelförenklingar inom viltförvaltningen för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att föreslå

regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. För att öka möjligheterna att nå tolerabla viltskador i skogen finns behov av ett samlat grepp om incitament som avser att å ena sidan uppnå avskjutningsmål och å andra sidan främja skogliga skötselåtgärder som bidrar till minskade skador och ökade fodermängder. Såväl jägare som markägare berörs av uppdraget. Markägare har en central roll inte minst när det gäller att öka mängden tall, och att mer generellt öka fodermängden i grandominerade landskap.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer relevanta åtgärder mot skogsskador orsakade av klövvilt dröja ytterligare en tid och kanske utan att få brett genomslag. Åtgärderna bidrar till att öka tillväxt i skogen, förebygga virkesbrist i framtiden, stärka den biologiska mångfalden och öka landskapets variation och därmed motståndskraft mot bland annat skogsskadegörare och bränder.

Konsekvenser

Konsekvenserna av det utredningsuppdrag om incitament och regelförändringar för att minska skadenivåerna och uppnå en samhällsekonomisk vinst är helt beroende på vilka förslag som lämnas. Eventuella konsekvenser av att uppdraget lämnas begränsas därför här till kostnaderna för utförandet av uppdraget.

Effekterna av en rådgivningskampanj förväntas bli att jakten inriktas mot att minska klövviltsstammarna genom att reducera de arter som förekommer i för högt antal. Samtidigt förväntas markägare fortsätta att öka andelen tall på lämpliga marker. På så sätt tillkommer mer foder i skogen. Sammantaget kommer det leda till minskade viltskador i skogen. Till dessa positiva konsekvenser ska läggas att ytterligare steg tas mot en flerartsförvaltning där jakten på hjortdjur samordnas.

För att underlätta flerartsförvaltning kan det finnas behov av att stärka underlag vad gäller förekomst av andra hjortdjur än älg. Ett arbete med att minska antalet hjortdjur i kombination med att öka fodermängderna via mera tall och lövträd ger en sorts multiplikatoreffekt där en snabb och stor minskning av viltskadorna är möjlig. Mer tallungskog innebär inte bara ökade fodermängder i ungskog utan även på sikt mer foder i markskiktet eftersom blåbärsris och

annan vegetation har bättre förutsättningar i tallskogar som växer i Sveriges södra halva jämfört mot de mörkare granskogarna. Fodermängderna ökar därmed med stor kraft och på ett långsiktigt sätt om mer tall används i föryngringen. De åtgärder som kan vidtas utöver detta är mer av en marginell art även om de inte ska ringaktas. En mer ingripande skötsel för att i första hand gynna foder kan innebära en målkonflikt gentemot skoglig produktion. Röjning och gallring har potential att skapa glesare bestånd med lägre skoglig produktion samtidigt som de medger ökade fodermängder för det vilda. Denna målkonflikt måste beaktas.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gjort en bedömning av vad den föreslagna kampanjen kan kosta. Kampanjen är beräknad att pågå i tre år varav en förberedelsetid framtagande av material och internutbildning på tolv månader. Förberedelsetiden innefattar förankring med jägarnas och markägarnas organisationer.

Kampanjen beräknas kosta 57 miljoner kronor fördelat på tre år. Kampanjen innehåller utbildningsinsatser, aktiviteter på älgförvaltningsnivå samt älgskötselområdesnivå samt framtagande av stödmaterial/broschyr.

I Äbin finns aktuell statistik som kan användas som utgångspunkt för diskussion om viltskador i skogen. För ett bättre underlag skulle Äbin behöva utföras i hela landet. I kostnaden för en rådgivning bör det därför ingår en kostnadspost för Äbin på åtta miljoner kronor årligen i tre år. En sådant ekonomiskt tillskott möjliggör att Äbin kan utföras i hela landet årligen under rådgivningsinsatsen i stället för halva landet årligen som nuvarande finansiering medger.

I beräkningen ingår följande kostnader:

– Utbildning av distriktspersonal på Skogsstyrelsen år 1, viltansvariga på distrikt (0,55 miljoner kronor).
– Utbildning för skogliga tjänstemän och entreprenörer på lokal nivå, år 1–3 (två miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).

– Resursförstärkning av regionala viltstamordnare samt nationell skötselspecialist med inriktning på viltanpassad skogsskötsel, år 1–3 (2,7 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).
– Möten med älgförvaltningsområden samt älgskötselområden i hela landet, år 1–3 (21 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal samt övriga kostnader).
– Framtagande av stödmaterial (informationsmaterial/film websida) om skogsskötsel och klövviltsförvaltning, inklusive samverkan med forskare samt förankring med övriga avnämare (6,75 miljoner kronor). Framtagande inkluderar 2,3 miljoner kronor för Naturvårdsverkets medverkan.
– Utökning av Äbin till att omfatta hela landet under tre års tid (24 miljoner kronor)

En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillförs extra resurser.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har även gjort en uppskattning av vad det utredningsuppdrag som föreslås kommer att kosta. Ett regeringsuppdrag kräver i regel att tre till fyra personer, var av en är projektledare, under cirka sex månader arbetar heltid med uppdraget. Kostnaden styrs därför till del av vilken av myndigheterna som står för en projektledare. Den totala kostnaden beräknas till fyra miljoner kronor. I beräkningen ingår följande kostnader:

– 1,5 årsarbetskraft, Naturvårdsverket
– 1,5 årsarbetskraft, Skogsstyrelsen
– 0,5 årsarbetskraft för projektledare.

Förändringar av regelverk är en tidskrävandeprocess där samråd med berörda parter är viktigt. Samråden genomförs del löpande som referensgruppsmöten men också som särskilt remissomgång. Processen bedöms behöva två år för att genomföras.

Konsekvenser för företag och enskilda

Konsekvenserna för skogsbruksföretag bedöms överlag vara mycket positiva av de båda förslagen eftersom viltskador kan innebära stora kostnader i verksamheten. Den ökade tillväxt i skogen som förslagen kan medföra bidrar även till tillväxt inom hela bioekonom som är beroende av skoglig råvara. Den svenska skogsnäringens samlade konkurrenskraft internationellt bedöms öka om en stor kostnad i form av klövviltskador kan minska över hela landet.

Kostnader för betesskador måste dock ställas i relation till de intäkter och den sysselsättning som viltbruket skapar med bas i jaktturism och försäljning av viltkött, inklusive hotell- och restaurangtjänster, catering, resor och andra kringtjänster. Även många skogsägare bedriver aktivt viltbruk på affärsmässiga grunder och har betydande inkomster från dessa verksamheter. För dessa företagaren kommer lönsamheten gå ner något om förslagen leder till minskad tillgång till jaktvilt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Minskade viltskador bedöms generellt ha positiva effekter för de arter som är beroende av tall- och lövskogar. För biologisk mångfald bedöms därför effekterna överlag vara goda. Minskat antal klövvilt kan dock i viss mån ha negativa effekter för den svenska rovdjursstammen då tillgången till bytesdjur minskar. De svenska rovdjursstammarna begränsas dock i dagsläget i första hand genom jakt.

För klimaten bedöms de föreslagna åtgärderna ha positiva effekter eftersom de främjar skoglig tillväxt som innebär både kolsänka och möjliggör substitution.

Det finns negativa sociala konsekvenser då jägarkåren och de som vill se vilda djur kan få minskade upplevelsevärden då tillgången till klövvilt minskar. De upplevelsevärden som klövviltsstammen medför bedöms dock inte minska linjärt med en reduktion av stammen. Stammen är dock så hög i dag att en minskning till balanserade nivåer fortfarande innebär att det finns goda möjligheter till jakt och att se vilda hjortdjur.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam har ovan uppskattats till mer än 12–14 miljarder kronor årligen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör därför åtgärder som kan sänka stammarna av klövvilt ge stora positiva samhällsekonomiska effekter.

De samhällsekonomiska värdena av klövviltsstammen bedöms minska i betydligt mindre omfattning än vad kostnaderna, som en alltför stor stam medför sjunker.

17.4.7 Inrättande av skogsskadecenter

Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin. Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare. Förslaget bedöms inte medföra några ytterlige statsfinansiella kostnader.

Konsekvenser för företag och enskilda

Genom att forskning och utveckling för bland annat bekämpande av skadegörare finansieras av staten kan företag dra nytta av kunskapen utan att behöva stå för kostnaden för att ta fram den. Det bedöms som en positiv effekt för alla företag som kan komma att påverkas av skogsskador. Särskilt små och medelstora företag bedöms få en positiv effekt då dessa företag sällan själva har resurser att bedriva forskning och utveckling.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Skogsskador hotar tillväxten i skogen. Om ett skogsskadecenter kan bidra till att minska skogsskadorna kommer det kunna leda till en bibehållen eller ökad tillväxt i framtiden. Ökad skoglig hållbar tillväxt bedöms vara positivt för klimatet genom att skogen binder koldioxid och skoglig råvara kan användas till att lagra kol i långlivade produkter och möjliggöra substitution av fossila produkter.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Skogsskador kan få betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Den förhållandevis marginella samhällsekonomiska kostnad som ett skogsskadecenter innebär bedöms vara en långsiktig god samhällsekonomisk investering.

17.4.8 Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin.

I dag finns ingen officiell definition av vad som utgör en cirkulär bioekonomi. För att kunna utvärdera och göra uppföljningar bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategiskt nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag av regeringen att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Att ta fram definitioner och korrekt statistik för bioekonomin bedöms inrymmas i SCB:s ordinarie anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Att synliggöra bioekonomins utveckling möjliggör prognoser för framtiden vilken bedöms påverka investeringsviljan. Företag inom bioekonomisektorn bedöms därför kunna gynnas av en bättre statistikuppgift.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga konsekvenser har identifierats.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En förbättrad statistikuppgift kan bidra till att utvärdera insatser och rikta in åtgärder mot det som visar sig ge effekt. Det finns därför en förmodad samhällsekonomisk vinst i att ta fram en statistikuppgift som på ett lämpligt sätt återspeglar de stora insatser som redan aviserats och som föreslås genom denna utredning.

17.4.9 Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om att tillsätta ett vetenskapligt råd berör de statsfinansiella resurserna genom en kostnad. För att rådet ska vara funktionellt är det viktigt att regeringen också säkerställer nödvändig finansiering särskilt med avseende på forskarnas deltagande (arbetstid). Vill man säkra ett seriöst och allsidigt deltagande i rådet är det nödvändigt att forskarna ersätts till fullo för nedlagt arbete.

För att bedöma kostnaderna för tillsättande av ett sådant råd har utredningen jämfört med det *Klimatpolitiska rådet*. Rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan som utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Enligt rådets instruktion ska det finnas ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdena klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och beteendevetenskap. Rådet finansieras genom Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhälls-

byggande (Formas). Enligt Formas senaste regleringsbrev avsätts cirka tio miljoner kronor per år för finansiering av rådet.

Det vetenskapliga råd som utredningen föreslagit bör rimligen ha ungefär samma antal ledamöter som det Klimatpolitiska rådet med hög vetenskaplig kompetens. Däremot bedömer utredningen att det föreslagna rådet och därmed dess ledamöter kommer att ha ett mer begränsat uppdrag än det Klimatpolitiska rådet.

De årliga kostnaderna för det föreslagna rådet antas kunna stanna vid cirka hälften av kostnaderna för det Klimatpolitiska rådet, cirka fem miljoner kronor.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Generellt bedöms det finnas stora positiva effekter för biologisk mångfald genom att det vetenskapliga rådet kan bidra till att prioritera statliga och frivilliga insatser till de åtgärder och områden som har störst betydelse.

Rådet kan även bistå i att utvärdera olika insatsers effekter för den biologiska mångfalden vilket bedöms som positivt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Biologisk mångfald har i sig ett samhällsekonomiskt värde som dock är mycket svårt att kvantifiera i generella termer. Det bedöms vara av betydelse att den naturvetenskapliga bedömningen av vad som krävs för att uppnå biologisk mångfald belyses och att åtgärder därför kan inriktas på insatser som är effektiva för bevarandet.

17.4.10 Uppdrag om konnektivitet och representativitet

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs att bevarandet av områden sker med ekologiskt representativa system. De bevarade områdena måste även ingå i väl förbundna system (konnektivitet).

I dag saknas kunskap om hur representativiteten ser ut i det svenska områdesskyddet och hur de områden som är avsatta för naturvård är förbundna med varandra. Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen ger Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera representativiteten och konnektiviteten för områden avsatta för naturvård och utifrån denna analys föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet.

Konsekvenser

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets bedömning är att uppdraget kräver avancerade analyser och därmed expertkunskap både vad gäller ämnesområdet i stort (skoglig naturvårdsbiologi inklusive arternas spridning) samt moderna analysmetoder, särskilt med avseende på konnektivitet. Därför skulle det troligen vara nödvändigt att anlita externa konsulter i form av universitetsforskare inom ämnesområdet för genomförande av analyserna och tolkning av resultaten.

Beroende på de tillgängliga forskarnas expertis kan det röra sig om två olika personer: en för representativitet och en annan för konnektivitet. Arbetet skulle ske i tätt samarbete med ett antal tjänstepersoner hos Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Dessa skulle ansvara för projektledning, bistå forskaren/ forskarna i analysernas planering och genomförande, samt föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten och konnektiviteten.

Beroende på analysernas omfattning är det troligt att det även skulle behövas insatser från GIS-/fjärranalysspecialister (interna GIS-experter/externa konsulter och eventuellt GIS-expert hos skogsägarföreningarna i fråga om privatskogsbrukets frivilliga avsättningar) samt analyser av andra typer av skogliga data (till exempel Riksskogstaxeringen).

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Nedan presenteras en preliminär uppskattning från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket av kostnaderna. Detta bör ses som en grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel behövs för detta samlade åtgärdspaket inom naturvårdsarbetet.

Tabell 17.1 Uppskattning av kostnader för att genomföra uppdrag om konnektivitet och representativitet

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Resurs	Dagar	Kostnad (kr)
Tjänsteperson(er) på Skogsstyrelsen	100	500 000
Tjänsteperson(er) på Naturvårdsverket	100	500 000
Tjänsteperson(er) på länsstyrelserna	10	50 000
Forskare	100+100*	1 500 000
GIS-/fjärranalysspecialister	30	270 000
Analytiker för skogliga data, t.ex. riksskogstaxeringen	10	60 000
Resor	--	20 000
Summa kostnad		**2 900 000**

* Preliminär uppskattning 100 arbetsdagar vardera för representativitet och konnektivitet (inklusive datasammanställning, analyser och skrivande av underlagsrapport).

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Beroende på vad utredningen kommer fram till kan effekter för bevarande av biologisk mångfald uppkomma. Åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet har generellt stor positiv påverkan på bevarandet av biologisk mångfald. Effekterna blir därmed i stor utsträckning beroende på om de föreslagna åtgärderna genomförs eller inte.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen och förslagen bedöms inte ha några direkta samhällsekonomiska effekter. Om åtgärderna vidtas kan bevarandet av biologisk mångfald bli mer effektivt än i dag, vilket innebär en samhällsekonomisk vinst. En mer effektiv naturvård innebär att den skogliga resursen inte behöver prioriteras i lika stor utsträckning mellan naturvårdsavsättningar och virkesförsörjning. Det bedöms generellt vara en samhällsekonomisk vinst med effektiv naturvård och effektiv virkesproduktion.

17.4.11 Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget vilket inte ger förutsättningar att bedöma hur improduktiv skog bidrar till bevarandet av biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet eller för ett ställningstagande om hur den kan anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald.

Utredningen föreslår därför att regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och analysera den improduktiva skogsmarkens betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för myndigheterna

SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen bör kunna utföra uppdraget inom befintliga anslag.

17.4.12 Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar. Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald. I redovisningen av skyddad skogsmark[5] anges en ackumulerad areal av så kallade hänsynsytor. Det finns dock ingen samlad kunskap om hänsynsytornas varaktighet över tid. Det innebär att inget avdrag gjorts för hänsynsytor som eventuellt försvunnit under den statistiska tidseriens gång, vilket troligtvis bidrar till att överskatta arealen hänsynsmark.

Med utgångspunkt från dagens kunskapsläge finns stora behov av ytterligare kunskap och information över den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning samt att följa varaktigheten av lämnad hänsyn och naturvårdskvalitéer. I nuläget följer Skogsstyrelsen upp miljöhänsyn vid föryngringsavverkning genom inventeringen *Hänsynsuppföljning* (HU). Den påbörjade sina mätningar år 2015/16 och från och med år 2021 planeras en statistikpublikation. Under år 2019 uppmärksammade Skogsstyrelsen metodologiska svårigheter i Hänsynsuppföljningen och påbörjade därför utvecklingen av *HU 2.0*. Den behovskartläggning som låg till grund för utvecklingen av hänsynsuppföljningen kvarstår i huvudsak i HU 2.0. Nya behov har framför allt uppstått genom ökade krav på redovisning av areal skog som undantas från virkesproduktion. HU 2.0 möjliggör även separata uppföljningar i form av kampanjer, bland annat varaktighet av lämnad hänsyn. Detta mått har hög relevans för utvärdering av miljömålen. I hänsynsuppföljningen inventerades samma objekt före och efter avverkning till och med år 2019. Det var en förutsättning för att mäta hur stor andel av det av hänsynsarealerna som sparades efter avverkning. Detta mått har dock i kontrollinventeringen visat sig omöjligt att använda för statistikproduktion och därför kommer inventeringen i HU 2.0 före och efter avverkning utföras i separata stickprov. En genomgång av tillgängliga metoder visar att det finns stor potential

[5] SCB Statistisk meddelande MI 41 SM 2002, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*.

att effektivisera mätningarna med hjälp av fjärranalys och drönare, och att ännu större möjligheter är under utveckling.

Utredningen har lämnat förslag om att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktighet. Resurserna hos Skogsstyrelsen, såväl ekonomiska som tillgången till behörig och utbildad personal är begränsade, det är därför viktigt att väga kostnaderna för datainsamling mot nyttan och användbarheten.

Även om inget uttryckligt uppdrag lämnas till myndigheten bedöms en utveckling av hänsynsuppföljningen genom HU 2.0 alltjämt ske inom Skogsstyrelsen. Effekterna av att uppdraget inte lämnas bedöms därför framför allt bestå i redovisning av utvecklingsarbetet och prioritering av myndighetens resurser.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget bedöms rymmas inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har i många sammanhang lyft den generella hänsynens betydelse för att uppnå konnektivitet i landskap. För att göra välgrundade bedömningar av det framtida behovet av naturvårdsavsättningar bedöms därför en tillförlitlig uppföljning av lämnad hänsyns kvalitet och långsiktighet vara av stor betydelse. Framtida åtgärder för bevarande av biologisk mångfald bedöms därför kunna få större effekt om denna kunskap finns tillgänglig.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Uppdraget till Skogsstyrelsen har till syfte att bidra till effektiv naturvård. Det bedöms sammantaget vara av stor samhällsekonomisk betydelse om naturvården bidrar till att bevara biologisk mångfald på ett så effektivt sätt som möjligt. Konkurrensen mellan naturvårdsavsättningar och virkesproduktion bedöms minska om naturvården är effektiv, vilket långsiktigt kan bidra positivt till samhällsekonomin.

17.4.13 Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010. En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2007. Dessa bristanalyser var betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen har gjort bedömningen att det är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och med beaktande av den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan.

Utredningen har följaktligen föreslagit att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området. Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

Arbetet med bristanalysen bör givetvis samordnas med de övriga uppdrag om kunskapsinhämtning som föreslagits och utgöra en sammanfattande analys av vad som redan varit känt och som framkommit. Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen kommer i detta avseende få en stor roll i värdering av kunskap och analys.

Om en ny bristanalys inte genomförs bedömer utredningen att det är svårt att fatta ett informerat beslut om vilka ytterligare naturvårdsavsättningar som är nödvändiga för att uppnå internationella

åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen. Om en naturvetenskaplig bristanalys inte genomförs kan den biologiska mångfaldens faktiska behov komma att sammanblandas med vad som följer av dessa åtaganden och mål.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Bristanalysen är tänkt att ta vid och utgöra en sammanfattande analys av den nya kunskap som inhämtas genom förslag om andra uppdrag till myndigheterna. Till stor del bedöms därför bristanalysen redan vara finansierad genom övriga förslag, tillsammans med de resurser som tilldelas det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Uppdraget bedöms därför inrymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

17.4.14 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Utredningen har enligt utredningsdirektivet sammanställt de internationella åtaganden och de EU-rättsliga förpliktelser som berör biologisk mångfald i skogen. Att helt uppfylla de ambitiösa mål som

följer av vissa av dessa åtaganden och förpliktelser, på det sätt som de uttolkats av uppföljande myndigheter, skulle innebära stora direkta kostnader för att undanta tillräckliga arealer skog från virkesproduktion Därutöver tillkommer kostnaden för att restaurera skogar i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av.

CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och hur. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare ställningstagande från Sverige i förhållande till EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför lämnat som förslag att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Regeringens beslut bör innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Om inte regeringen gör dessa bedömningar kommer uttolkningen av åtaganden och förpliktelser att i stället läggas på myndigheter och medborgarna.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Statens kostnad för att regeringen ska besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen beror på hur regeringen väljer att utföra uppdraget. Regeringen kan låta uppdraget utföras inom Regeringskansliet eller genom att lägga det på utredning inom kommittéväsendet. Om regeringen väljer att en kommitté eller särskild utredare närmare granska frågan bedöms kostnaden bli cirka 2–5 miljoner kronor per år under två år, beroende på vilka personalresurser som tilldelas.

Att leva upp till de internationella åtagandena i form av CBD och att efterleva förpliktelserna som följer av bland annat art- och habitatdirektivet innebär en kostnad för staten. Kostnaden för att följa dessa åtaganden och förpliktelser är något som staten redan åtagit sig i samband med att dessa åtaganden ingicks och förpliktelserna trädde i kraft.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Konsekvenserna för miljön uppkommer inte genom utredningens förslag. Genom regeringens beslut kan dock konsekvenser för biologisk mångfald uppstå beroende på hur regeringen väljer att tolka internationella åtaganden.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

17.4.15 Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen

För att politiska målsättningar och ställningstagande om Sveriges politik för bevarande av biologisk mångfald i skogen inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs en handlingsplan för genomförandet.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitiken. De naturvårdande myndigheterna tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimatförändringarna.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges genom:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga

medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen hur ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen ska utformas.

Utifrån det förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tar fram bör Regeringen fastställa ett tidsbegränsat nationellt program för biologisk mångfald i skogen. Programmets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas. På så sätt kommer åtgärderna vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Programmet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen.

Programmet bör även ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog. Det bör utgå från att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och initiativ till skydd tas av markägare. I programmet bör de skogstyper och naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, särskilt anges genom att dessa utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård. Vid sidan av åtgärder för naturvårdsavsättningar bör programmet även behandla åtgärder för naturvårdande skötsel, miljöhänsyn för en grön infrastruktur och inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer myndigheternas arbete med formellt skydd, grön infrastruktur och naturvårdande skötsel att ske på samma sätt som förut. Eventuella vinster med att samordna de statliga och frivilliga insatserna kommer då inte att realiseras. Arbetssättet frivilligt formellt skydd som utredningen före-

slår i andra delar ingår i den myndighetsstyrning som programmet utgör. Om detta ska realiseras måste det därför ske i annan ordning.

Konsekvenser

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tagit fram en uppskattning av vad det inledande uppdraget att ta fram ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen skulle kunna kosta.

Enligt myndigheterna är det ett omfattade arbete vilket det inte går ta fram säkra siffror för. Ett förankrat program kräver omfattande samverkan vilket innebär att det även kan behövas ersättning för deltagare bland intressenter. Förslaget är även beroende på om andra delar av de förslag som lämnas i detta betänkande genomförs, exempelvis förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen. Det är också svårt att uppskatta kostnader med tanke på att uppdragets omfattning beror på hur den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål görs av regeringen och vilka tillgängliga anslagsmedel som föreslås i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Om regeringen väljer att avsätta lite medel i anslagen behövs inte något särskilt omfattande program.

Arbetet med att ta fram en samverkansmodell är också svårt att överblicka när det gäller att avgränsa utvecklingsarbetet från genomförandet.

Följande avgränsningar och beroenden har identifierats vid konsekvensanalysen:

- Kostnadsbedömningarna avser framtagande av förslag till handlingsprogram. I detta ingår utvecklingsarbete vad gäller bland annat samverkansmodellen. Insatser för genomförandet av programmet tillkommer i nästa skede efter att det beslutats av regeringen.
- Uttolkningar av åtaganden om biologisk mångfald samt målsättningar om arealer med mera beslutas först av regeringen.
- Utredning om representativet och konnektivitet genomförs som särskilt uppdrag.
- Beslut om arbetssätt vid formellt skydd.

– Revidering av strategi för formellt skydd sker efter att programmet fastställts av regeringen.

Ansatsen med programmet kan liknas vid arbetet med att ta fram den första versionen av nationell strategi för formellt skydd från 2005. Utveckling av ett sådant program blir dock bredare och omfattar fler områden för att skapa en helhet i naturvårdsarbetet. En av de riktigt stora utmaningarna kommer troligen att bli samverkan med berörda intressenter under utvecklingsarbetet.

Uppdraget bör genomföras under en period om minst 18 månader för att ge utrymme för den process med samverkan som förslaget bygger på.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har uppskattat vilka kostnader genomförandet av uppdraget att lämna förslag på ett nationellt handlingsprogram kan medföra.

Vid skattningen av kostnader i tabellen nedan har först en större arbetsinsats planerats in för själva utformningen av handlingsprogrammet där samtliga ingående teman ingår. Därefter har mer specifika insatser som omnämns i texten till förslaget lagts till.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen får en viktig funktion för bland annat kvalitetssäkring och förankring. Specifika uppdrag att ta fram underlag eller utlåtanden bör kunna ges till forskare, antingen inom rådet eller utanför rådet beroende på vilken roll som rådet ska ha.

Nedan presenteras en preliminär uppskattning av kostnaderna för att ta fram ett program för biologiska mångfald i skogen. Arbetsinsats är bedömd i årsarbetskrafter som omräknas till kostnad med 1 miljon kronor/årsarbetskraft. Detta bör ses som en mycket grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

Tabell 17.2 Beräknad kostnad för att ta fram förslag på ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Arbetsinsats	Årsarbetskrafter				Kostnad Totalt (mnkr)
	Totalt	*SKS*	*NVV*	*LST*	
Utformning av programmet:	6	2,5	2,5	1	6
Förslag om skogar av särskilt angelägna allmänna intressen m.m.	2	0,5	0,5	1	2
Samordning med sektorsansvaret för miljön	0,25	0,25			0,25
Utveckling av samverkansmodell	2,5	0,5	0,5	1,5	2,5
Utveckling av metod för inventering och kunskapsinhämtning	1	0,25	0,25	0,5	1
Samråd med intressenter och sektor	2	0,75	0,75	0,5	2
Köp av GIS-tjänster					0,5
Summa	**13,75**	**4,75**	**4,5**	**4,5**	**14,25**

Kostnaden för att ta fram ett handlingsprogram är helt beroende av de direktiv som regeringen anger. Tabellen måste därför betraktas som en mycket grov uppskattning. Det finns mycket stora osäkerheter i bedömningarna, både vad gäller de olika delarnas omfattning och fördelning mellan myndigheterna.

Ett uppdrag om att föreslå hur ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska utformas bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel skulle behövas för detta samlade åtgärdspaket inom naturvårdsarbetet.

Konsekvenser för företag och enskilda

Att utforma handlingsprogrammet har små direkta effekter för enskilda eller företag. För de företag och ideella organisationer som ingår i den samverkansmodell som förordas kommer kostnader initialt kunna uppstå genom deltagandet i processen.

För stora företag bedöms inriktningen för planerade naturvårdsinsatser i vissa fall behöva revideras för att stå i överenstämmelse med handlingsprogrammets intentioner vilket innebär en kostnad.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Det föreslagna handlingsprogrammet utgörs av de samlade åtgärderna för naturvården i skogen och bedöms därför kunna ha mycket stor påverkan för miljön beroende på hur programmet utformas. Konsekvenserna avgörs av den ambition som kommer till utryck i regeringens direktiv till myndigheterna vid utformandet av programmet och av hur regeringen slutligen fastställer detta.

Generellt bedömer utredningen att ansatsen att samla naturvårdsåtgärder i ett gemensamt projekt för stat och skogsnäring kan ha positiva effekter för biologisk mångfald. Det eftersträvade landskapsperspektivet bedöms som viktigt för den biologiska mångfalden.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Om naturvården blir mer effektiv genom handlingsprogrammet har det positiva samhällsekonomiska effekter. Om viktiga åtgärder uteblir trots att handlingsprogrammet beslutas kommer kostnaderna för att upprätta handlingsprogrammet kunna överstiga nyttan.

17.5 Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

17.5.1 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Utredningen har som redogjorts för ovan föreslagit att den skogliga naturvården bör bedrivas genom ett tydligt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat program för biologisk mångfald i skogen. I programmet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen har föreslagit ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd. Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet. Förslaget förutsätter ingen författningsreglering.

Utredningen har inte föreslagit exakt hur arbetet bör bedrivas. Ramen för skyddsarbetets bedrivande ska i stället anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit att regeringen ska besluta om. Detaljerna i arbetssättets utförande bör utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Utredningen har i kapitel 10.2 beskrivit en möjlig utformning av arbetssättet.

Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ ger markägaren stora möjligheter att föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få. Arbetssättet förutsätter även att områdesskydd endast kan bildas efter samtycke från markägaren. Det innebär att markägarens möjlighet att styra över hur den egna skogen används ökar.

Genom detta arbetssätt skapas även incitament för markägare att bedriva naturvård samt att bevara och skapa naturvärden. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt

för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk.

En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringens och markägarnas organisationer bejakar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Arbetssättet förutsätter således ett omfattande arbete från bland annat skogsägarorganisationer.

Konsekvenser

Av redovisningen av Kometprogrammet framgår att kostnaderna för arealen formellt skydd av skog som skyddades under åren införandet av metoden skedde ökade med nära 50 procent för Skogsstyrelsen. En viktig orsak till ökningen var att andelen skyddad areal biotopskyddsområde och naturreservat ökade i förhållande till hur mycket areal med naturvårdsavtal som skyddades. Ersättningsnivån per hektar är omkring tre gånger så hög för de två förstnämnda skyddsformerna jämfört med naturvårdsavtal.

I andra delar av utredningen föreslås att naturvårdsavtal ska omfattas av en gynnsammare beskattningsmodell vilket i viss mån neutraliserar den ekonomiska skillnaden mellan de olika skyddsformerna. Det är därför svårt att avgöra vilken skyddsform som kommer att föredras av markägare vid frivilligt formellt skydd.

Handläggarkostnaderna för hantering av frivilligt formellt skydd på markägarinitiativ bedöms öka, då myndigheterna i större utsträckning kommer behöva behandla ärenden som rör skog med otillräckliga naturvärden för formellt skydd.

Naturvårdsverket konstaterar att de ökade handläggningskostnaderna för bildande av områdesskydd huvudsakligen kommer att landa på länsstyrelserna. Vid införandet av Nya Komet år 2017 fick länsstyrelserna medel för fördyrat arbete på 9,5 miljoner kronor. Införandet av ett frivilligt skydd i enlighet med förslaget bedömer Naturvårdsverket är en betydligt större förändring som kommer att kräva avsevärt större resursförstärkningar hos länsstyrelserna.

Handläggarstödet Skogsstyrelsen har utvecklat för ett arbetssätt med Komet som ett kompletterande arbetssätt bedöms förhållande-

vis enkelt och med låga tillkommande utvecklingskostnader kunna hantera en större omfattning av intresseanmälningar från markägare. Främst behövs utvecklingsinsatser för att förbättra handläggarstödet för att hantera intresseanmälningar som inkommer till en länsstyrelse men som överförs till Skogsstyrelsen och vice versa. Utvecklingskostnader av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas handläggarstöd VIC Natur kan behöva utvecklas med utvecklad funktionalitet.

Interna utbildningsinsatser bedöms nödvändiga både för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Externa informationskampanjer bedöms som nödvändiga för att arbetssättet ska kunna bli effektivt. Omfattande informations- och utbildningsinsatser för att förmedla arbetssättet och möjligheten för markägare och andra verksamma i skogsbruket att stötta arbetet har genomförts sedan försöksperioden med Komet inleddes. Personliga brev till markägare, artiklar i lokal- och fackpress, informationsmöten i samverkan med virkesköpande organisationer har genomförts. Men uppföljningar har visat att kännedomen om arbetssättet bland markägare ändå är enbart någon procent.

Ytterligare insatser, både av tidigare slag men även nya bedöms behövas. En bilaga i Skogseko tillsammans med information och utbildning för cirka tio procent av tjänstemännen inom skogsbruket bedöms nödvändig för att beskriva arbetssättet. Ytterligare informationsmaterial om arbetssättet behöver tas fram för att användas i olika sammanhang. Därutöver bedöms markägarorganisationerna ta ett stort ansvar för att sprida information till sina medlemmar.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat att handläggarkostnaderna kommer öka med cirka 50 procent, mot bakgrund av erfarenheter från Kometprogrammet. Naturvårdsverket har uppskattat att ytterligare fyra årsarbetskrafter behövs, där två årsarbetskrafter avser arbete med markersättningar och avtal samt två avser samråd och vägledning till länsstyrelserna.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer länsstyrelserna att behöva mellan en till två årsarbetskrafter, ungefär 1,5 årsarbetskrafter i medeltal, vardera beroende på bland annat länets storlek och antal privata markägare. Sammanlagt bedömer Naturvårdsverket alltså

att det skulle behövas cirka 30 årsarbetskrafter i resursförstärkning till länsstyrelserna, motsvarande cirka 30 miljoner kronor årligen.

Kostnaden för utvecklingen av myndigheternas handläggarstöd bedöms uppgå till omkring 500 000 kronor vardera för Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Ett visst arbete med rutiner och andra styrande dokument kan behöva genomföras vid sidan av en revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog. Kostnaden bedöms för Skogsstyrelsens vidkommande uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande 40 dagsverken.

Naturvårdsverket bedömer att en uppdatering av vägledningen för bildande av naturreservat såväl som vägledningen för bildande av naturvårdsavtal kommer att behöva uppdateras. Kostnaden för detta beräknas uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande cirka 40 dagsverken.

För Skogsstyrelsens del bedöms utbildning av nya och befintliga handläggare uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor. För Naturvårdsverket och länsstyrelsernas del bedöms utbildning för cirka 2,8 miljoner kronor nödvändig.

Information om arbetssättet till markägare och skogsbruksföretag bedöms uppgå till cirka sex miljoner kronor varav ungefär en fjärdedel utgörs av arbetstid.

Tabell 17.3 Av myndigheterna uppskattade kostnader för införande av frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Uppskattning av Skogsstyrelsens, Naturvårdsverket och länsstyrelsernas kostnader (miljoner kronor)

Åtgärd	Kostnad år 1 (mnkr)			
	SKS	*NVV*	*LST*	**Totalt**
Handläggarresurser	15,0	4,0	30,0	49,0
Tekniskt handläggarstöd	0,5	0,5		1,0
Rutiner m.m.	0,2	0,2		0,4
Interna utbildningar	1,5	0,5	2,3	4,3
Externa information och utbildning	2,0	2,0	2,0	6,0
Totalt	**19,2**	**7,2**	**34,3**	**60,7**

Kostnaderna för införandet av ett helt nytt arbetssätt är mycket svårbedömt. Tabellens siffror ska därför ses som en grov uppskattning.

Kostnaderna för ökade handläggningskostnader bedöms vara likartade även de följande åren liksom informationskostnader, medan övriga bör minska successivt.

Med ett fungerande frivilligt skydd i enlighet med utredningens förslag ska markägare komma in med bra förslag av områden och skyddsform som myndigheterna ska kunna godkänna under vissa förutsättningar. Utgångspunkten är således att markägaren ska vara positivt inställd till att bevara området i den form som föreslagits. Enligt utredningen bör handläggningstiden därför närmast kunna minska jämfört med i dag. Att markägare föreslår områden som lever upp till de ställda kraven förutsätter även att skogsägarföreningar har tagit sitt ansvar och hjälper markägare med val av område och skyddsform.

Utredningen delar i och för sig myndigheternas bedömning i att vissa delar av handläggningen kan bli mer kostsam. Däremot bedömer utredningen att konsekvenserna av förslaget måste beakta att förslaget bygger på markägare som vill bevara sin skog och att skogsägarföreningarna tar sitt ansvar att stödja markägare.

Myndigheternas uppskattning av nödvändiga handläggarkostnader återspeglar snarare ett illa fungerande system där ett större ansvar än i dag läggs på myndighetens personal. Utredningens förslag är dock det motsatta, att markägare ska ta ett större ansvar för formellt skydd. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget vad gäller enbart handläggningskostnad inte kommer att innebära någon omfattande förändring för myndigheterna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog kommer att få stora konsekvenser för enskilda som har skogar med höga naturvärden. Det är dock mycket svårt att bedöma om ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog även innebär att det kommer vara möjligt att avverka skog med höga naturvärden. Hur myndigheterna tillämpar 12 kap. 6 § miljöbalken i de situationer då en markägare vill avverka skyddsvärd skog men inte vill erbjuda skogen för formellt skydd är ännu okänd. Rätten till ersättning i den situation då myndigheterna meddelar ett förbud med stöd av bestämmelsen är under rättslig prövning.

Det bedöms uppkomma betydande kostnader för de markägarorganisationer som åtar sig att medverka i det nya arbetssättet, både för att bistå sina medlemmar vid handläggningen av ärenden och för att sprida information om det nya arbetssättet.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

De möjliga negativa konsekvenserna av att införa frivilligt formellt skydda har redogjorts för i kapitel 10.2.2. Där beskrivs även den bedömning som utredningen gjort beträffande hur de eventuella konsekvenserna bör hanteras.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det har inte varit möjligt att närmare analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av att genomföra förslaget.

17.5.2 Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog

När regeringen i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen beslutat om den yttre ramen för myndigheternas arbete med formellt skydd av skog bör metoden för formellt skydd anges. Utredningen har lämnat förslag om att det huvudsakliga arbetssättet ska utgöras av frivilligt formellt skydd, vilket innebär att markägare kan anmäla skog för formellt skydd och att myndigheterna inte ska kunna besluta om områdesskydd mot markägares vilja.

Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån den metod för formellt skydd, som anges i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald i skogen, revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog. Syftet med skogsskyddsstrategin ska vara att genomföra det nationella handlingsprogrammet i denna del.

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet, på regional nivå och vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därför genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för att genomföra de mål om formellt skydd som angetts genom markägarinitiativ i varje berört län. I denna strategi bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogram-

met i länet genom frivilliga insatser. I dialogen ingår därmed inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslutat om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra remisshantering. Genomförandet bör ske efter det att arbete inletts med handlingsprogrammet men innan ett nytt arbetssätt med frivilligt skydd inleds.

Konsekvenser

Utgångspunkten för kostnadsberäkningen nedan är att det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är utformat och i drift, vilket innebär att de viktigaste frågorna bör ha lösts ut.

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Nuvarande nationella strategi för formellt skydd av skog reviderades under lite drygt ett år, främst under år 2016. Arbetstiden för denna revidering uppgick till sammanlagt 3,5 årsarbetskrafter för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Därutöver tillkom cirka 1 miljoner kronor i kostnader för konsulttjänster med mera.

Den föreslagna revideringen innefattar en beskrivning av ett delvis nytt arbetssätt, frivilligt formellt skydd, ska vara karaktärsdraget. Den föregående revideringen innefattade inte någon referensgrupp eller någon formell remiss och att ytterligare förankring av arbetet kunde skett bland annat med länsstyrelserna. En annan skillnad är att det i revideringen behöver tas stor hänsyn till naturvårdande skötsel och miljöhänsyn eftersom handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald även ska spänna över dessa områden.

Tabell 17.4 Beräknad kostnad för revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Åtgärd	Årsarbetskrafter				Kostnad (mnkr)
	Totalt	*NVV*	*SKS*	*LST*	
Projektledning	2,00	1	1		2,00
Ämnesspecialister	2,75	1	1	0,75	2,75
Övriga kostnader NVV					0,25
Övriga kostnader SKS					0,25
Totalt	**4,75**	**2**	**2**	**0,75**	**5,25**

Sammanlagt bedöms därmed uppdraget att medföra en kostnad för Naturvårdsverket med 2,25 miljoner kronor, Skogsstyrelsen med 2,25 miljoner kronor samt för länsstyrelserna med 0,75 miljoner kronor. Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Uppdraget att revidera nationella strategin bedöms ha små konsekvenser för företag och enskilda. De företag som deltar i en samverkansprocess kommer ha initiala kostnader för deltagandet i denna.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Uppdraget bedöms inte ha några särskilda konsvenser som inte redan är beskrivna för införandet av frivilligt formellt skydd ovan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga särskilda samhällsekonomiska konsekvenser har identifierats.

17.5.3 Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken

Vid sidan av skydd av livsmiljöer på lång sikt har utredningen bedömt att det finns behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt genom ett områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter i sådan skog som i sig inte av andra skäl är prioriterad för formellt skydd. Om det rör sig om en skyddsvärd art, som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddet utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

Konsekvenser

Att Artskyddsutredningen får ett tilläggsdirektiv i enlighet med förslaget innebär inga konsekvenser annat än för Regeringskansliets fördelning av resurser till kommittéerna eftersom det finns skäl att förlänga utredningstiden på grund av tillkommande utredningsuppdrag.

17.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden

Biotopskyddsområde är ett områdesskydd som Skogsstyrelsen kan inrätta för mark-eller vattenområde som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna som anges särskilt i en bilaga till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Utredningen har bedömt att reglerna begränsar möjligheten att avgränsa biotopskyddsområdet på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat möjliggör inte dagens reglering att en skyddszon skapas kring området. Storleken på området som kan bli aktuellt för ett biotopskyddsområde är i dag begränsat till 20 hektar. Det är behovet av skötselplan och an-

läggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Behovet av att möjliggöra en mer ändamålsenlig avgränsning av biotopskyddsområden för att förbättra funktionaliteten i skyddsformen har Skogsstyrelsen identifierat sedan tidigare. Det finns även ett underlag med tillhörande förslag till hur en sådan ändring skulle kunna utformas. Det finns även ett underlag som visar på behovet av att bilaga 2 till förordningen om områdesskydd kompletteras med ytterligare ett par biotoptyper. Däremot är underlag som belyser i vad mån skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande för områdets avgränsning mindre undersökt eller utrett. Det finns underlag från en tidigare utredning 2007, vilken ledde till en genomförda förändring av om vad som bör betraktas vara små markområden. Erfarenheter av tidigare respektive nuvarande storleksangivelse i SKSFS 2013:1 finns, men behöver sammanställas.

Skogsstyrelsen har bedömt det som lämpligt att uppdraget genomförs under tolv månader. Detta för att arbetet behöver ske i dialog med Naturvårdsverket för att ta del av deras erfarenheter från arbete med naturreservat men också för att inhämta andra intressenters synpunkter samt för att kunna remittera utredningen externt. Däremot bedöms inte någon särskild referensgrupp behövas för genomförandet av utredningen.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer biotopskydden inte vara så effektiva som möjligt. Utredningsuppdraget är inte direkt avhängigt genomförandet av något annat förslag och inget annat förslag är heller avhängigt genomförandet av denna utredning. Förutsättningarna för att genomföra frivilligt formellt skydd bedöms dock bli bättre om mer ändamålsenliga biotopskyddsområden finns tillgängliga.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat kostnaderna för att utreda frågan till cirka 425 000 kronor. I kostnaden ingår projektledning, arbete av ämnesspecialister och övriga kostnader. Uppdraget bedöms kunna utföras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga konsekvenser har identifierats. Om biotopskyddsområden blir mer ändamålsenliga kan dock förståelsen för skyddsformen komma att öka för de markägare som berörs av detta områdesskydd.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Möjligheten att tillskapa skyddszoner bedöms bidra till att naturvärdena i biotopskyddsområden kan bibehållas på bättre sätt än i dag. I övrigt medför inte utredningsuppdraget några påtagliga konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Mer ändamålsenliga och effektiva områdesskydd bedöms generellt ha en positiv samhällsekonomisk effekt då marginalnyttan bedöms överstiga marginalkostnaden.

17.5.5 Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal).

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska utreda hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd. Det finns en del erfarenhet av denna form av naturvårdsavtal. Det finns dock en del klargöranden som behöver göras exempelvis rörande för vilken tidpunkt i ett områdesskyddsärende som denna form av naturvårdsavtal som avtalet ska kunna börja löpa. Hantering av händelser inom området under tiden avtalet löper liksom metod för ersättningsberäkning och ersättningsnivå. Det bedöms lämpligt att uppdraget genomförs under minst 8 månader för att kunna remittera ett förslag till riktlinjer externt.

Om utredningsuppdraget inte lämnas kommer olikheterna mellan myndigheternas handläggningssätt att bestå. Markägare som berörs av områdesskydd ges i dagsläget olika möjligheter att teckna ett väntansavtal beroende på vilken myndighet som hanterar områdesskyddet. För det fall väntansavtal tecknas varierar villkoren för avtalen mellan myndigheterna.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har bedömt att uppdraget kommer innebära en kostnad på cirka 350 000 kronor för vardera myndigheten, motsvarande 75 dagsverken och övriga kostnader. Uppdraget bedöms inrymmas under befintliga anslag.

Om uppdraget genomförs kommer ytterligare kostnader för staten att uppstå då myndigheterna inte i dagsläget regelmässigt erbjuder dessa avtal.

Konsekvenser för företag och enskilda

För de företag som kommer att omfattas av förslaget innebär det ökade incitament att inleda en process för områdesskydd. Dessutom kommer ersättningen att bli totalt sett högre för ett områdesskydd vilket medför ökade vinster vid inrättandet.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om incitamenten för att skydda skog ökar kan konsekvenserna för naturmiljön bli positiva.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska effekten bedöms bli neutral om uppdraget innebär att lämpligt utformade avtal implementeras i arbetet med formellt skydd. De kostnader som markägare i dag har av att avstå från skogsbruksåtgärder redan då en process för områdesskydd inleds övervältras i stället på staten.

17.5.6 Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal

I dagsläget beskattas statlig ersättning vid bildandet av områdesskydd i inkomstläget kapital. Då sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss uträckning tillbaka till statskassan För den som får ersättning kan beskattningen, särskilt om det saknas avdragsgilla förvärvskostnader, komma att bli relativt hög. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen, det vill säga 100 procent i stället för dagens 125 procent, blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för

markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl. Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning upp till den fulla skadan samt för markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Liknande ersättningsbestämmelser tillämpas i Finland.

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatteregler för intrångsersättning och markköp utreds bör ersättning för naturvårdsavtal även ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Kostnaden för att utreda frågan om förändrad beskattning bör kunna ske inom regeringskansliet inom befintliga anslag. Om regeringen i stället väljer att lägga ett utredningsuppdrag för en särskild utredare tillkommer en kostnad på mellan 2–5 miljoner kronor.

Utredningen bör bedöma de samlade statsfinansiella effekterna av förslagen.

För kommunerna skulle reformen om skattebefriad intrångsersättning innebära en vinst då den skatteintäkt som ersättning för naturvård i dag genererar utgörs av kapitalvinstbeskattning som inte kommer kommunerna direkt till godo samtidigt som den förhöjda intrångsersättningen belastar kommunens finanser. Kommunernas incitament att förvärva eller markersätta värdefull natur bedöms därför öka då denna verksamhet blir mer ”prisvärd”, vilket kan få konsekvenser för kommunernas totala utgifter inom detta område.

Konsekvenser för företag och enskilda

Om reformen genomförs bedöms effekten vara störst för mindre och medelstora företag. Det är ofta de som slutligt beskattas högst vid bildande av områdesskydd då det mer sällan finns kostnader i motsvarande inkomstslag att göra avdrag för.

Skattefri ersättning minskar även risken för att markägare missar att deklarera ersättningen.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Ökade incitament för naturvård bedöms gynna naturvården på sikt. Om de naturvårdande myndigheterna får bibehållna anslag efter reformen kommer mer naturvård kunna skapas då ersättningsnivåerna blir lägre.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En reform i enlighet med utredningens förslag bedöms vara samhällsekonomiskt neutral då statens sammanlagda kostnad för naturvård bedöms bli förhållandevis likartad mot nuvarande system samtidigt som vinsterna med naturvården både för stat och enskild bedöms bibehållen. Genom den förenklade administrationen för markägare och Skatteverket uppstår dock en marginell samhällsekonomisk nytta.

17.5.7 Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera

Genom en lagändring 2010 höjdes intrångsersättningen från 100 till 125 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen beroende av om intrånget som den valda skyddsformen ger avser hela eller delar av fastigheten. Reformen fick till följd att kostnaderna för naturvård ökade samtidigt som allt fler markägare valde intrångsersättning framför köpeskilling vid formellt skydd. Tidigare var situationen den omvända då en majoritet av markägare valde att sälja sin mark till Naturvårdsverket. Intrångsalternativet väljs numera i 70–80 procent av fallen. Den höjda intrångsersättning har därmed medfört en kostnadsökning med cirka 15–20 procent som belastar anslaget för skydd av värdefull natur.

Sedan 2010 har Naturvårdsverket betalat cirka 1,2 miljarder kronor enbart för den förhöjda intrångsersättningen. För Naturvårdsverket innebär detta att en mindre areal kan skyddas, då budgeten sedan reformen infördes inte ökat i samma utsträckning som kostnaderna.

För markägarna har påslaget inneburit att de får en högre ersättning när de behåller sin mark vilket resulterat i att de flesta upplever sig mer nöjda med förhandlingen, medan vissa känner sig tvungna att behålla sitt ägande på grund av den högre ersättningen. För markägare som vill köpa ny skogsmark som kompensation för den mark som tagits ur produktion, har påslaget om 25 procent möjliggjort köp av ersättningsmark till ett högre belopp än det berörda fastighetsområdets marknadsvärde, vilket innebär att de kan förvärva mark med en större areal eller av bättre kvalitet.

Reformen om förhöjd intrångsersättning har inte konsekvensutretts vilket innebär ett hinder vid utvärdering av alternativ till denna form av ersättning.

Utredningen har föreslagit att Naturvårdsverket ska utreda vilken effekt den höjda intrångsersättningen fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande den fulla skadan skulle medföra. Denna konsekvensutredning bör utgöra underlag för beslut om i stället regeringen bör föreslå om ändring i skattelagstiftningen för att införa skattefri ersättning för naturvård.

Om uppdraget inte genomförs är det svårt att veta vad en ändring av reglerna skulle få för konsekvenser och därmed om en ändring enligt förslaget är motiverad för att uppnå de mål som förändringen ska uppfylla.

Konsekvenser

Konsekvenser för myndigheter

Konsekvenserna av den höjda intrångsersättningen för myndigheten är relativt väl analyserad utifrån kostnadsökning samt hur detta har påverkat markägares val av ersättningsform.

Frågan om att därutöver analysera de möjliga effekterna av att i stället införa skattefri ersättning för markköp och ersättning för förfogandeinskränkningar bedöms inrymmas inom Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

17.5.8 Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvården god funktionalitet i landskapet. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare förväntas att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn. Med förstärkt hänsyn avses således sådan miljöhänsyn som går utöver sektorsansvaret. Vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret för miljön är i dag oklart. Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även denna fråga att utredas.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska utreda möjligheten att teckna naturvårdsavtal för områden som ska brukas med förstärkt hänsyn. Inga författningsändringar har bedömts nödvändiga.

Förslagets genomförande är inte direkt beroende av att andra förslag genomförs.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat att kostnaden för att utveckla de avtal som förslaget innebär uppgår till cirka en miljon kronor. Uppdraget bedöms inrymmas i myndighetens nuvarande anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningsuppdraget har inga direkta konsekvenser för företag eller enskilda. Däremot bedöms avtal för förstärkt hänsyn kunna medföra ökad lönsamhet för de företagare som har blandade mål med sitt skogsinnehav. Ett område med förstärkt hänsyn kan motiveras av bland annat möjligheten att överhälla viss del av produktionsbeståndet för att skapa kvalitetsvirke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas som miljöhänsyn. Avtalet för förstärkt hänsyn kan för vissa företagare även innebära att lönsamhet uppnås även för andra skötselsystem än trakthyggesbruk.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om utredningsuppdraget innebär att Skogsstyrelsen börjar teckna avtal för förstärkt hänsyn kan positiva effekter för biologisk mångfald uppnås. Genom att en större andel skogar än i dag brukas med betydande hänsyn kan spridningskorridorer och konnektivitet i landskap bildas även inom produktionsbestånd. Om tecknandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn innebär att resurser saknas för att skydda vissa skogsbiologiska värdekärnor, och att dessa i stället avverkas, uppstår en negativ konsekvens för biologisk mångfald.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Om kostnaderna för att teckna avtalen överstiger den vinst som görs för naturvården innebär reformen negativ samhällsekonomisk effekt. Utgångspunkten vid genomförandet är därför att riktlinjer om hur avtalen ska användas innefattar en samhällsekonomisk kalkyl av när Skogsstyrelsen ska teckna dessa avtal. Om marginalnyttan bedöms överstiga kostnaden görs en samhällsekonomisk vinst med avtalen.

Då de administrativa kostnaderna för tecknade av avtalen är höga bedöms graden av hänsyn behöva vara relativ hög för att denna kalkyl ska gå ihop. Som för andra avtal har inte Skogsstyrelsen någon skyldighet att ingå dem. Reformen bedöms därför ha goda möjligheter att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

17.5.9 Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat

Skyddad natur bör inte innebära ett absolut hinder för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge naturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch med naturturism att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen där folk väljer att bo och verka.

I dag möjliggör inte regelverket att ett syfte med nationalparker och naturreservat utgörs av naturturism. Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och möjligheterna att meddela dispens från nationalparksföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalken som nationalparksförordningen som ett arbete med att se över vägledningar kring utformning och tillämpning av zonering och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zonering för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet.

Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer sannolikt inte någon ändring av nationalparksinstrumentet att ske. Samtidigt jobbar Naturvårdsverket redan i dag i större utsträckning med zonering och andra instrument för att tillgängliggöra landets nationalparker.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket har bedömt att kostnaderna för utredningsuppdraget kommer uppgå till cirka 2,75 miljoner kronor. Kostnaden fördelar sig för Naturvårdsverket som en årsarbetskraft för projektledning och en årsarbetskraft för ämnesspecialist samt 250 000 kronor för övriga kostnader. För länsstyrelserna uppgår kostnaden till en halv årsarbetskraft.

Konsekvenser för företag och enskilda

För företag inom besöksnäringen som har sin nuvarande eller framtida inkomst från naturturism kommer förslaget, om det genomförs, kunna innebära goda möjligheter för tillväxt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Regelverket kring nationalparker är ålderdomligt till sin karaktär och därmed på vissa sätt svårt att tillämpa. Den förändring som utredningen kan komma att föreslå skulle därför sannolikt kunna innebära en positiv utveckling, såväl för utveckling av naturvärden som för friluftslivet och naturturismen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Genom ett effektivt utnyttjande av skyddad natur där både naturvärden bevaras och mervärden skapas bedöms den samhällsekonomiska effekten bli positiv. Om hinder för exempelvis hållbar naturturism i skyddad natur tas bort kan förädlingsvärdet av den skogsmark som är avsatt för naturvård höjas.

17.5.10 Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades åtta nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför föreslagit att Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen utreda vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Vidare har föreslagits att Naturvårdsverket ges medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidskrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och

projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som berörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

Konsekvenser

Kostnader för att bilda en nationalpark består i huvudsak av följande delar:

- Markköp.
- Naturvårdsverkets arbete.
- Länsstyrelsens arbete.
- Konsultkostnader.
- Investeringar.

Kostnaderna för markköp skiljer sig kraftigt åt mellan olika nationalparksprojekt. Nationalparksprojekt i Götaland och Svealand medför ofta ett omfattande arbete med och kostnader för markköp medan föreslagna nya nationalparker i Norrland ofta ligger på mark som redan helt eller i huvudsak ägs av staten eller av statligt ägt bolag. Markköp finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Naturvårdsverkets personals arbete med att bilda en nationalpark inkluderar bland annat nationell projektledning, arbete med markköp och andra fastighetsrelaterade frågor och att vara byggherre för nationalparksentréer och andra anläggningar i nationalparken. Arbetet omfattar cirka ett heltidsarbete under den tid nationalparksprojektet pågår och finansieras i huvudsak med verkets förvaltningsanslag.

Kostnader för konsultstöd i olika former kan till exempel omfatta förhandlar- och värderingskonsulter för markåtkomst, naturvärdesinventeringar, arkitektritningar.

Naturvårdsverkets arbete med nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete, som att vara byggherre för besökaranläggningar, motsvarar ungefär en heltid under projektet. Detta arbete innebär en kostnad på cirka 2–2,5 miljoner kronor/år vilket uppgår till sammanlagt cirka 10–12 miljoner kronor/nationalpark.

Länsstyrelsens arbete med projektet inkluderar regional projektledning, kommunikationsarbete, inventeringar och annan kunskapsinsamling, friluftslivsplanering, med mera. Länsstyrelsens arbete bedöms kosta mellan 1,5 och 3,0 miljoner kronor/år under den tid projektet pågår, sammanlagt cirka 12–15 miljoner kronor/nationalpark. Länsstyrelsens arbete finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klargörs under bildandeprojektet men en basnivå bedöms vara två entréer, ledsystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer inkl. infrastruktur innebär cirka tio miljoner kronor/nationalpark samt därutöver kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, dass, med mera med cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor/nationalpark.

Finansiella konsvenser för staten

Naturvårdsverkets nationalparksplan är planerad att uppdateras med start 2021. Denna verksamhet ingår i Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

För att möjliggöra intentionerna i utredningens förslag bör anslagen till Naturvårdsverket dock höjas. Förvaltningsanslaget bör höjas permanent med 2,5 miljoner kronor/år för att skapa resurser för planering och projektering av framtida nationalparker.

Anslagen för skydd av värdefull natur kan behöva höjas på sikt när nationalparksplanen är beslutad. Delar av nationalparksplanen kan dock komma att omfatta mark i direkt statlig ägo. Dessutom kan

resurser under anslag 1:14 komma att frigöras om förslaget om skattefri ersättning i stället för förhöjd intrångsersättning genomförs.

Länsstyrelserna har en kostnad i samband med projektering och anläggande av nationalpark. Nationalparksplanen avgör dock vilka länsstyrelser som kommer ha kostnaden. Tillfälliga anslagsökningar kan vara motiverade för de län där nationalparksbildning prioriteras. Permanenta anslagsökningar kan vara motiverade för förvaltningen i samband med att en nationalpark bildas.

Konsekvenser för kommuner

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av nationalparksplanen kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättningseffekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

Konsekvenser för företag och enskilda

Nationalparkernas varumärke bedöms stärka företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt i de områden som omfattas av nationalparksplanen. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastruktursatsningar som en nationalpark innebär.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Positiva effekter uppstår för den natur- och kulturmiljö som skyddas genom nationalparksbildning.

De berörda områdenas tillgänglighet och därmed rekreationsvärden bedöms öka genom de anläggningar som skapas i nationalparker. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena.

Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna av varje enskild nationalpark behöver analyser i sitt sammanhang. Det går inte att generellt bedöma konsekvenserna av förslaget.

17.5.11 Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra till lokal och regional utveckling om de i stället ombildas till nationalparker. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen.

Utredningen har därför föreslagit att delar av Ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra

markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör därefter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Att bilda nationalpark av delar av de fyra föreslagna ekoparkerna bör kunna genomföras med en projekttid på 4–5 år.

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten

Det direkta arbetet med att ombilda delar av de fyra föreslagna ekoparkerna till nationalparker bör kunna utföras inom det Naturvårdsverkets nuvarande anslag. Det bör i sammanhanget tas hänsyn till att ekoparkerna redan i dag innehåller vissa anläggningar.

Konsekvenser för kommuner

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av förslaget kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättningseffekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

Konsekvenser för företag och enskilda

För Sveaskogs del innebär marköverföring till Naturvårdsverket givetvis en kostnad i form av egendomsöverföringen. Eftersom det till övervägande del kommer röra sig om skogar som är avsatta för naturvård och friluftsliv i dagsläget kommer dock Sveaskogs avkastning till staten genom att virkesintäkter från dessa skogar uteblir knappas påverkas. När marken överlåts till Naturvårdsverket kan dock även kostnader uppkomma då dessa naturvårdsavsättningar måste

kompenseras med andra för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättningar inom beståndet. Det kan dock diskuteras om denna policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring. Det administrativa arbetet med projektet innebär en initial kostnad som dock bolaget bedöms kunna bära utan större konsekvenser.

Konsekvenser kan uppkomma för företag som har sin nuvarande näringsverksamhet i de berörda ekoparkerna och som i stället kommer behöva verka i nationalparkerna med en annan huvudman. Sammantaget bedöms dock nationalparkernas varumärke stärka dessa företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastruktursatsningar som en nationalpark innebär, i anläggningar och leder.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Naturvärdena i ekoparkerna bevaras redan i dag genom naturvårdsavtal och Sveaskogs målklassning.

De berörda områdenas rekreationsvärden bedöms öka genom att huvudmannaskapet omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket och de anläggningar som därmed kommer att investeras i. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena. Genom den samverkan som föreslås för förvaltningen av nationalparken och de delar som kvarstår som ekoparker bör naturvärdena och rekreationsmöjligheterna kunna utvecklas i hela det berörda landskapet på ett mycket bra sätt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser då det samlade förädlingsvärdet bedöms öka i områdena. Nationalparkerna kan bidra till långsiktigt ökad besöksnäring och ökade rekreationsvärden genom en förhållandevis låg initial kostnad.

17.5.12 Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Den svenska turistnäringen har sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under de senaste decennierna. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygdskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att anordna vandringar, exkursioner, fågelskådning etc. Det finns dock begränsningar i hur dessa företag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden, bland annat i form av utformningen av föreskrifter och skötselplaner. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar såsom rast- och grillplatser samt övernattningsstugor. En infrastruktur är en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet.

Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt. Vidare har föreslagits att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalken som nationalparksförordningen och ett arbete med att se över vägledningar kring utformning och tillämpning av zonering och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zonering för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet. Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras. Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser

Konsekvenser

Finansiella konsvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket har uppskattat myndighetens kostnad för utredningsuppdraget till sammanlagt 2,25 miljoner kronor innefattande två årsarbetskrafter och 250 000 kronor i övriga kostnader. För länsstyrelserna uppskattas kostnaden till en halv årsarbetskraft.

Särskilda medel bör anslås till Naturvårdsverket för uppdraget.

Konsekvenser för företag och enskilda

För företag inom turistbranschen som kan omfattas av de regelförändringar och investeringar som föreslås kan gynnsamma effekter uppstå. Effekterna är beroende på vilka åtgärder som utförs och vilka regeländringar som genomförs.

För deltagande i samverkansprocessen kan kostnader uppkomma.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Att öka naturturismen i skyddad natur kan upplevas konkurrera med friluftslivet. Denna sociala konsekvens bör utredas i samband med den föreslagna översynen.

För miljön bedöms inte några konsekvenser uppstå om uppdraget genomförs på det sätt som föreslagits.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska effekten bedöms som positiv om värdet av skyddad natur kan öka mer än de bedömda samhällskostnaderna. Det går inte att närmare analysera vilka åtgärder som kommer att genomföras av det utredningsuppdrag som lämnas men en samhällsekonomisk kalkyl förutsätts innan genomförande.

17.6 Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen

17.6.1 Utredningens förslag om nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen har sedan 1993 inventerat nyckelbiotoper i landskapet. Syfte med inventeringen av nyckelbiotoper var ursprungligen en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet nyckelbiotop har inte någon författningsreglerad definition utan har utarbetats av Skogsstyrelsen.[6] Inventeringen har utförts på småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har i huvudsak utfört egna inventeringar av höga naturvärden.

Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna FSC och PEFC. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte.

Utredningens uppdrag har avsett att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper. Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrel-

[6] En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Skogsstyrelsen. *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*. H-46/2017.

sen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Utredningen har utrett de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samrådsskyldighet enligt miljöbalken. Utredningens bedömning är att det inte kan anses tillräckligt klarlagt att det finns uttryckligt stöd i lag, förordning eller regleringsbrev till Skogsstyrelsen för att utföra den nämnda inventeringen. Utredningen har inte heller funnit något skäl att i myndighetens övriga uppdrag att i den omfattning som sker utföra inventering av och bedöma naturvärden på förhand.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör upphöra. Skogsstyrelsens arbete med att inventera nyckelbiotoper är som nämnts inte författningsreglerat. Det finns således ingen reglering att upphäva eller ändra.

Även om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper finns det ett omfattande register med insamlade uppgifter. Vad som bör hända med dessa uppgifter bör enligt utredningen utredas vidare. Hur dessa uppgifter bör hanteras är delvis beroende av hur den legala grunden för inventeringen bedöms. Frågan om Skogsstyrelsen haft tillräckliga legala förutsättningar för att utföra uppgiften är föremål för domstolsprövning.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper har tjänat som underlag i myndighetens arbete. Underlag om naturvärden är nödvändigt i myndighetens arbete inom både rådgivning och tillsyn. För det fall att Skogsstyrelsen upphör med inventering och registrering av nyckelbiotoper behöver i stället kunskap om naturvärden inhämtas på annat sätt. I vilken omfattning detta behöver ske beror på hur det befintliga registret med uppgifter kommer att hanteras. Utredningens uppfattning är att registret bör kunna kvarstå för uppgifter om de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering. Dessa uppgifter är bety-

delsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Frågan om register över dessa personuppgifter står i överensstämmelse med dataskyddsförordningen bör utredas i särskild ordning.

Som nämnts har Skogsstyrelsen utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdesskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

Utredningens förslag är att Skogsstyrelsen ska upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper vilket innebär en besparing för myndigheten, motsvarande kostnaden för att utföra den uppgiften. Som utredningen kommer återkomma till föreslås dock att Skogsstyrelsen ska utföra en annan typ av inventering.

Konsekvenser för företag och enskilda

Den inventering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört har omfattat småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har utfört med visst ekonomiskt stöd från Skogsstyrelsen eller fullt ut bekostat egna inventeringar av naturvärden. Om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper är det således ägare av den mark som avses med ”småskogsbrukets mark” som kommer att beröras av förslaget. Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun.

Som nämnts inledningsvis innebär utredningens förslag att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper. Uppgiften att inventera och registrera nyckelbiotoper är inte författningsreglerad. Något författningsförslag lämnas därför inte. Utredningen har trots det funnit skäl att redogöra för konsekvenser för företag.

Om Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper innebär det att myndigheten inte längre kommer

bistå enskilda skogsägare med att inhämta det kunskapsunderlag som nyckelbiotopsregistret inneburit. Skogsstyrelsen kommer inte längre går in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Det innebär att enskilda skogsägare i större utsträckning än i dag måste inhämta det underlag som behövs för att kunna följa krav enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka.

Många markägare har upplevt att registreringen av nyckelbiotoper har påverkat deras äganderätt negativt på så sätt att krav från certifieringen medfört att de inte kunnat avverka sådan skog som hyst en nyckelbiotop. Om inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper upphör bedömer utredningen att den negativa effekten med koppling till Skogsstyrelsens myndighetsutövning kommer att upphöra. Däremot ändrar inte förslaget certifieringens krav om förbud mot att avverka nyckelbiotoper. En konsekvens av att Skogsstyrelsen upphör med att använda begreppet nyckelbiotop är att certifieringsorganen behöver hitta ett annat begrepp eller att själva stå för bedömningen av vad som utgör en nyckelbiotop. Kostnaden för att inventera eller bedöma naturvärden inom certifieringsorganen kommer i slutändan att belasta de företag som bekostar certifieringen. Detta medför en ökad kostnad för dessa små och stora företag. Hur stor denna kostnad blir avgörs av hur respektive organ väljer att gå vidare i frågan.

Konsekvenser för större skogsbolag

Utredningen har talat med företrädare för flera skogsbolag om hur de ser på konsekvenserna av att Skogsstyrelsen inte längre ska inventera och bedöma nyckelbiotoper vid sidan av sin ärendehandläggning.

Sveaskog anser att det skulle vara olyckligt om Skogsstyrelsen slutade använda nyckelbiotopsbegreppet. Det är viktigt att någon äger och förvaltar begreppet, annars skulle det sannolikt snabbt urholkas eller i bästa fall ersättas av något annat. När det uppstår tvek-

samheter i frågan om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte anser Sveaskog att det är värdefullt att kunna luta sig mot myndighetens bedömning. Av den totala arealen produktiv skogsmark som i dag är registrerade på Skogens Pärlor, ligger nästan 25 procent på Sveaskogs innehav.

Utredningen har även varit i kontakt med flera av de största skogsbolagen i Sverige. Begreppet nyckelbiotop används av bolagen för att beskriva områden med höga naturvärden. Bolagen anser däremot att det inte är avgörande att just nyckelbiotop används som begrepp för höga naturvärden. Det är dock ett begrepp som är välkänt och som därmed kan bidra till att områden som ska undantas från skogsbruk av naturvårdsskäl kan pekas ut på ett effektivt sätt. Vissa skogsbolag använder även Skogsstyrelsens begrepp *objekt med naturvärde*.

Ingen av skogsbolagen anser att det skulle ha någon praktisk betydelse om Skogsstyrelsen slutade använda begreppet nyckelbiotop för naturvärdena på det egna innehavet. Företagen har väl inarbetade system för att identifiera områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsens sätt att definiera nyckelbiotoper är inte avgörande för detta. Principer för prioritering av frivilliga avsättningar grundar sig på fler faktorer än beståndsvisa naturvärden och på ett bredare och mer landskapsbaserat arbete än nyckelbiotopsinventering. Nyckelbiotoper är dock en viktig komponent.

Vid avverkningsuppdrag hos virkesleverantörer kan Skogsstyrelsen spela en roll genom att presentera ett ”facit” i situationer när man gör olika bedömningar av ett områdes naturvärden och hantering. Det är en fördel att Skogsstyrelsen hanterar begreppet då myndigheten uppfattas som trovärdig och har en specialistkompetens som förvaltar nyckelbiotopsbegreppet.

Även bolagen lyfter fram att om Skogsstyrelsen skulle sluta använda begreppet kommer certifieringssystemen behöva utarbeta egna begrepp för områden med mycket höga naturvärden och implementera en nationell tillämpning som stämmer överens med internationellt vedertagna begrepp och definitioner. Det skulle sannolikt bli en komplicerad och bitvis besvärlig process.

Utredningen har även uppfattat att skogsbolagen anser att det är tveksamt om de problem som i dag omgärdar nyckelbiotopsbegreppet skulle lösas genom att Skogsstyrelsen upphör med att använda det. Bolagen framhåller i stället vikten av att Skogsstyrelsen utvecklar sin rådgivning kring hur olika biotoptyper kan och bör hanteras samt

tar fram en metod för bedömning av enskilda biotopers bevarandevärde liknande den som används i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

De största bolagen har rapporterat in uppgifter om nyckelbiotoper till Skogsstyrelsen eller gjort dem tillgängliga på annat sätt. Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket.

Som nämnts har nyckelbiotop som begrepp använts av certifieringen för att identifiera sådan skog som inte ska avverkas. Vid tveksamheter eller i de fall oenighet har uppstått mellan certifieringsorganen och skogsägare har Skogsstyrelsen anlitats för att avgöra om området utgör en nyckelbiotop eller inte. Utredningen ser inte något hinder med att Skogsstyrelsen i sin uppdragsverksamhet bistår antingen ett bolag eller ett certifieringsorgan att mot betalning avgöra om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte. Det får anses rimligt att kostnaden för att upprätthålla de marknadscertifierade systemen åläggs de som drar ekonomisk fördel av att kunna tillhandahålla certifierat virke.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen. Den senaste skattningen indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.

Enligt forskningen som redogörs för i kapitel 11.4.5 är skydd av nyckelbiotoper det mest kostnadseffektiva sättet att skydda röd-

listade arter. Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.

De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkning riskerar att förlora sina naturvärden utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig. Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd men mycket talar för att de nyckelbiotoper som inte är kända genom register skadas i betydligt högre grad än de kända.

Kunskap om höga naturvärden i skogen är en förutsättning för att Sverige ska kunna bevara skog i den utsträckning som krävs enligt våra internationella åtaganden och de nationella miljökvalitetsmålen. Om någon inventering av nyckelbiotoper eller områden med höga naturvärden inte görs kommer det bli svårare att identifiera de områden i skogsmark som utgör sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet eller CBD:s bestämmelser. Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om höga naturvärden är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

För det fall att Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper kommer det innebära att ansvaret för att ta fram platsbunden information om höga naturvärden åligger markägare i större utsträckning. Utredningen bedömer att kompetensen hos enskilda markägare i att identifiera höga naturvärden inte motsvarar den som finns hos Skogsstyrelsen. Utan utbildningsåtgärder, rådgivningskampanjer eller annan inventering av höga naturvärden finns det en risk för att höga naturvärden kommer att avverkas med sämre förutsättningar att bevara den biologiska mångfalden i skogen som följd.

Om inventering och registrering av nyckelbiotoper upphör, tillsammans med det befintliga nyckelbiotopsregistret, bedöms konsekvenserna för miljön sammanfattningsvis bli påtagligt negativa.

Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning fylla nyckelbiotopsinventeringens syfte och kunna neutralisera mycket av de risker som beskrivs ovan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Nyckelbiotopsregistret har använts av andra aktörer än Skogsstyrelsen däribland andra statliga myndigheter vid större infrastrukturprojekt, och kommuner vid framtagande av naturvårdsplaner. Skulle de uppgifter som finns i registret inte kunna fortsatt användas skulle detta innebära att motsvarande uppgifter skulle behöva tas fram av dessa aktörer inom ramen för varje enskilt projekt.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att upphöra med nyckelbiotopsregistrering och att radera de befintliga uppgifterna innebär en samhällsekonomisk förlust. Mycket stora insatser har lagts ner från statens sida för att bygga upp kunskap och register vilket lett till en hög samhällsekonomisk nytta. Utöver informationsdelning mellan myndigheter om förekomst av nyckelbiotoper, som skapat effektivitetsvinster och synergieffekter har registret även avlastat privata aktörer från ansvaret att själva bygga upp kompetens och utföra naturvärdesbedömningar.

Att nyckelbiotoper som registrerats inte avverkas bedöms samhällsekonomiskt positivt eftersom det uteblivna förädlingsvärdet av virket bedöms vara lägre än den samlade samhällsekonomiska nyttan med att biologisk mångfald bevaras inom dessa områden. Resonemanget bygger på att nyckelbiotoper har en mycket stor marginalnytta för biologisk mångfald om de bevaras, samtidigt som marginalnyttan är betydligt mindre för skogsindustrins förädlingsvärde av att de avverkas.

Sammantaget bedöms därför de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget bli negativa. Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning kunna neutralisera de negativa samhällsekonomiska konsekvenser som beskrivs ovan.

17.6.2 Utredningens förslag om kunskapskrav

Utredningen har bedömt att det kunskapskrav som regleras i miljöbalken åligger en ägare av produktiv skogsmark. Det innebär att han eller hon har en skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt.

En skogsbruksåtgärd regleras i huvudsak av skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller ingen hänvisning till miljöbalken. Skogsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över skogsvårdslagen kan därför inte, vid en tillämpning av skogsvårdslagen, ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalken. Det kan Skogsstyrelsen göra endast för de särskilt reglerade åtgärderna där myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken.

Utredningen har därför föreslagit att det ska införas ett uttryckligt kunskapskrav i skogsvårdslagen som preciserar det kunskapskrav som i dag åligger en markägare enligt miljöbalken. Förslaget innebär att Skogsstyrelsen ska kunna ställa krav på att markägaren, inför att han eller hon utför en skogsbruksåtgärd som omfattas av skogsvårdslagen, på förhand ska skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma åtgärdens effekt på natur- och kulturmiljövärden. Det förutsätter att markägaren även skaffar sig kunskap om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av skogsbruksåtgärden och hur dessa påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som behöver tas till värdena. Kravet är begränsat till att avse den kunskap som behövs för att efterleva de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat om hänsyn enligt skogsvårdslagen. Det är föreskrifter som markägaren redan i dag ska efterleva. Förslaget innebär alltså inget ytterligare krav på hänsyn.

Enligt dagens regler ska markägaren underrätta Skogsstyrelsen inför en föryngringsavverkning. I dag finns krav på att markägaren i samband med en sådan underrättelse även ska redogöra för vad han eller hon avser att göra för att i samband med sådan avverkning tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det görs i en så kallad hänsynsredovisning. På en karta/kartskiss ska markägaren även ange de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena på plats och hur markägaren har kommit fram till att den ”ikryssade” hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Så länge det funnits ett kryss i någon ruta har Skogsstyrelsen i de allra flesta fall godtagit den informationen om natur- och kulturmiljövärden samt vilken hänsyn som ska tas till dessa. Såvitt utredningen har förstått har Skogsstyrelsen inte förelagt markägaren om komplettering trots att det inte går att utläsa om den hänsyn som är ikryssad är i överensstämmelse med skogsvårdslagens krav.
Den närmare planeringen av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden görs i stället i samband med att avverkningen planeras och utförs på plats, vilket inträffar efter det att avverkningsanmälan lämnats in och prövats av myndigheten.

Redan i dag följer av skogsvårdslagen att planerad hänsyn ska redovisas och att avverkningen ska vara förenlig med de föreskrifter som följer av 30 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har även i dag, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen, en möjlighet att begära in det underlag som behövs för att kunna kontrollera att skogsvårdslagens krav följs. Skogsstyrelsen har i många fall inte begärt komplettering från markägaren utan har tagit fram det underlag som behövs för att bedöma natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs och vilken påverkan åtgärden har på dessa.

Utredningens förslag om kunskap syftar till att förtydliga att markägaren har ett krav på kunskap för att tillgodose skogsvårdslagens krav om hänsyn till miljön och att Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet genom tillsynsåtgärder kontrollerar att detta krav följs av markägaren.

I syfte att få en bättre kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den plats som berörs av avverkningen har utredningen bedömt att kunskap om natur- och kulturmiljövärden ska inhämtas före en åtgärd utförs. Utredningen har därför föreslagit att det i hänsynsredovisningen även ska redogöras för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som

markägaren planerar att ta till dessa. Liksom i dag ska detta anges på en karta.

Om förslaget inte genomförs kommer Skogsstyrelsen fortsätta att utreda förekomst av natur-och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden. Det innebär en kostnad för Skogsstyrelsen. Det kommer försvåra möjligheten att genomföra förslaget om kortare handläggningstider som redogörs för nedan.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Enligt Skogsstyrelsen är det i dagsläget vanligt att hänsynsredovisningen som lämnas tillsammans med en underrättelse om avverkning är bristfällig. Myndigheten har framhållit att det krävs en väsentlig förändring i kvalitet på hänsynsredovisningen för att den ska överensstämma med de krav som utredningen föreslår. Om planerad hänsyn inte står i överensstämmelse med regelverket kommer Skogsstyrelsen behöva förelägga om komplettering eller utreda förhållandena i ett stort antal ärenden. Det kommer i så fall innebära ett ytterligare behov av arbetsinsatser från myndigheten.

Samtidigt kommer hänsynsredovisningar som både beskriver områdets nuvarande naturvärden och åtgärdens påverkan på dessa möjliggöra en effektivare tillsyn och möjliggöra en ökad grad av automatisering. Sammantaget bedömer utredningen att ett krav på kunskap bör föranleda att Skogsstyrelsen kan efterfråga mer uppgifter från markägaren i stället för att myndigheten ska behöva utreda förhållanden på plats och åtgärdens påverkan på dessa. Detta är en besparing i arbetstid. Effekten bedöms finansiera förslaget om förkortade handläggningstider.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens förslag om ett kunskapskrav i skogsvårdslagen berör samtliga skogsägare. Utredningen har bedömt att motsvarande krav redan i dag åligger en skogsägare enligt miljöbalken. Det är alltså inget nytt krav som genom förslaget åläggs markägaren. Däremot har kravet sällan riktats till markägare då Skogsstyrelsen saknat författnings-

stöd för att ställa ett sådant krav annat än för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Det föreslagna kravet kommer alltså inte innebära ett nytt eller mer omfattande åläggande för markägaren. Kravet innebär att markägare behöver visa vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av en åtgärd före det att en underrättelse om avverkning ges in. I och med det behöver markägaren skaffa till tillräcklig kunskap om dessa förhållanden på sin mark.

Som utredningen har beskrivit utför skogsägaren ofta delar av själva planeringen av en avverkning och därmed inventering av natur- och kulturmiljövärden efter det att avverkningsanmälan lämnats in till Skogsstyrelsen (traktplanering). Den stora skillnaden som förslaget medför är att kunskapsinhämtningen om natur- och kulturmiljövärden ska ske före det att avverkningsanmälan lämnas in i stället för i samband med att avverkningen faktiskt sker.

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning förväntas bli ett stöd för markägaren i att uppfylla kunskapskravet. Denna naturmiljöbeskrivning ska som nämnts endast göras i områden som kan ha höga naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Det innebär att större delen av den svenska skogsarealen inte kommer att omfattas av Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivning. Ansvaret för inventering av natur- och kulturmiljövärden i övriga områden kommer att åvila skogsägaren.

Det föreslagna kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt. Det överensstämmer med det kunskapskrav som redan i dag åligger en skogsägare genom miljöbalkens krav. Det är viktigt att det föreslagna kravet i skogsvårdslagen inte går längre även vad som följer av motsvarande krav i miljöbalken. Omfattningen av den kunskap om natur- och kulturmiljövärden och vilken påverkan åtgärden har på dessa ska således anpassas efter omfattningen och arten på åtgärden samt till vilken naturmiljö som åtgärden utförs i. Skogsägarens kostnad eller arbetsinsats för att utreda förhållanden på plats kan därför skifta från fall till fall.

Vad gäller föryngringsavverkning följer av dagens regler att den ska föregås av att markägaren lämnar in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning. Utredningens förslag innebär en precisering av kunskapskravet på så sätt att hänsynsredovisningen ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av åtgärden och

vilken hänsyn som måste tas till dessa enligt skogsvårdslagen. Kraven om vilken hänsyn som ska tas förändras inte genom utredningens förslag.

För att kunna bedöma naturvärden krävs särskild kompetens vilket många markägare i det enskilda skogsbruket inte har. En stor andel privata markägare anlitar ombud vid avverkning.

För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en avverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra Skog framgår att drygt 95 procent av den virkesvolym som Norra Skog hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan och utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering. Förslaget bör därmed inte mer än marginellt innebära något ytterligare behov av att anlita ombud.

I dag görs en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas för att identifiera att objektet inte härrör från kontroversiell källa.[7] I de fall en skogsägarförening anlitas utförs naturvärdesbedömningen av en skogsinspektor, som ofta är skogsmästare eller skogstekniker.

Avverkningsanmälan skickas in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att den nuvarande handläggningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv[8]. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel sparande av natur-

[7] Med kontroversiell källa avses certifieringens bestämmelser om att inte avverka viss skog, bland annat nyckelbiotoper.

[8] Traktdirektiv är en instruktion till den som ska utföra avverkningen. Direktivet beskriver vilken åtgärd som ska utföras samt var och hur åtgärden ska utföras. Traktdirektivet innehåller en eller flera kartor, dels för att visa var objektet är beläget, dels för att märka ut viktiga platser på objektet. Platser som ofta märks ut är avlägg (plats för virket vid bilväg), basväg (väg in till objektet), forn- och kulturlämningar, befintliga vattendrag samt särskilda naturvärden eller hänsynskrävande biotoper. Traktdirektivet redovisar också resultat under samt status efter utförd åtgärd.

värdesträd tas av maskinförarna. På beståndsnivå tas miljöhänsyn av maskinföraren. Alla större skogsföretag har krav på att använda sig av certifierade skogsentreprenörer med maskinförare som erlägger kunskapskrav enligt målbilder och certifieringssystem via skogsskötselskolan.

Tidsåtgången kan variera stort mellan olika områden som ska avverkas. Traktplanering av en normaltrakt om cirka tre hektar inom privatskogsbruket uppskattas, inklusive restid, till cirka 2–5 timmar att planera i fält. Tidsåtgången beräknas med två timmar plus en halv timme/hektar. Om en uppdaterad skogsbruksplan saknas tillkommer en halv timme/hektar. Utöver detta behövs tid för naturvärdesbedömning och underrättelse till myndigheten.

Vissa skogsägare har dessutom en skogsbruksplan som utgör ett dokument med lång- och kortsiktig planering för avverkning. Som underlag för en skogsbruksplan ligger ofta en bedömning av naturvärden. I den utsträckning skogsägaren har låtit utföra naturvärdesbedömningar inom ramen för en skogsbruksplan kan dessa ofta ligga till grund för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet.

Utredningens förslag innebär att tidpunkten för att bedöma vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyns som ska tas till dessa måste utföras före det att underrättelse om avverkning ges in. I praktiken innebär det att den så kallade traktplaneringen behöver utföras före det att underrättelsen om avverkning lämnas in. Förslaget innebär därmed att det krävs en större eftertanke i samband med att underrättelsen sker.

Tidsåtgången för att inhämta de uppgifter som kunskapskravet kräver påverkas av vad som i det enskilda fallet kan anses rimligt. Utredningen har inte kunnat ange i detalj vilken utredning som kan behövas och anses rimlig.

Utredningen har inhämtat uppgifter om uppskattad tidsåtgång för det föreslagna kunskapskravet från utredningens experter som företräder skogsägare. De har framfört att det föreslagna kravet på kunskap skulle innebära en extra tidsåtgång jämfört med dagens krav. I fråga om föryngringsavverkning som skogsägareföreningen utför på uppdrag av en markägare skulle förslaget om att redogöra för natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och hur åtgärden påverkas dessa innebära en extra tidsåtgång på cirka 1–2 timmar/objekt plus 0,5 timme/hektar jämfört med dagens kostnad som redogörs för ovan.

Den extra insats som krävs kommer att utföras av den organisation som hanterar avverkningsuppdraget. För professionella skogliga aktörer bör kompetensen vid naturvärdesbedömning framför allt ligga på förmågan att bedöma olika strukturer och substrat, och med ett begränsat krav på att känna igen vissa signalarter. Om extern hjälp behöver anlitas för en bedömning av natur- och kulturmiljön kan en sådan kostnad uppgå till cirka 3–10 000 kronor/utredningstillfälle. Det är beräknat på att extern hjälp kostar i intervallet 600–1 000 kronor/timme plus resor. Med detta sätt att räkna skulle ett snitthygge på knappt tre hektar uppskattningsvis kräva två timmars restid, en timmas inventering per hektar samt en timmas sammanställning. Det skulle bli totalt sex timmars arbete plus uppskattningsvis 15 mils resa á 45 kronor milen. Med en timkostnad på 800 kronor/timme skulle en inventering på cirka tre hektar kosta 4 800 för arbetstiden och 675 i milkostnad plus moms. Kostnaden per hektar för konsult eller liknande minskar sannolikt ju större avverkningen är om externa inventerare anlitas.

Som utredningen redogjort för ovan utgör hänsynsredovisningen i dag av att en eller flera rutor kryssas i utan att området som ska avverkas nödvändigtvis har besökts i fält. Skogsstyrelsen har även huvudsakligen godtagit detta förfarande. Syftet med utredningens förslag är som nämnts att markägaren ska ha kunskap om förhållandena i det område som berörs av avverkningen och hur avverkningen kan påverka dessa innan åtgärden utförs. Som utredningen redogjort för ska alltså de åtgärder som utförs inom ramen för traktplaneringen utföras före det att avverkningsanmälan lämnas in.

Enligt utredningens bedömning bör detta inte innebära någon förändring jämfört med dagens krav i skogsvårdslagen och miljöbalken avseende vilken information markägaren behöver inför att en avverkning utförs. Skillnaden är vid vilken tidpunkt som kunskapen om natur- och kulturmiljön inhämtas och hänsynen till dessa bedöms. Att inhämta kunskap och göra en bedömning av vilken hänsyn som ska tas vid en annan tidpunkt kan enligt utredningen inte innebära någon merkostnad för markägaren. Utredningen delar därför inte den redogörelse av extra kostnader som redogjorts för ovan. För den markägare som avser att avverka skog utan att följa de bindande kraven, i de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen, innebär dock det krav som föreslås en

fördyring eftersom kunskap måste inhämtas för att avverkning ska få utföras.

Detsamma kan gälla för den markägare som avser att avverka utan traktplanering och bestämma den obligatoriska hänsynen först i samband med att avverkning sker. I detta fall behöver skogen inspekteras i fält före avverkningsanmälan ska lämnas in, vilket utgör en merkostnad på sätt som beskrivits ovan. Denna typ av avverkning sker dock endast i mycket liten utsträckning i dag.

Om utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning på småskogsbrukets marker genomförs, kommer dessa uppgifter att kunna användas som underlag för skogsägaren för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet. Detsamma gäller för de uppgifter som kan komma att bevaras från Skogsstyrelsen register av nyckelbiotoper. Skogsägaren behöver då endast komplettera de uppgifter som redan finns registrerade i den utsträckning som behövs för att bedöma den åtgärd som skogsägaren avser att utföra.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har i nuläget inte kunnat se några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningsbördan inför en avverkningsanmälan flyttas genom förslaget delvis från myndigheten till markägaren. Samhällsekonomiskt bedöms en sådan reform i stort sett neutralt.

Skogsstyrelsen består av välutbildad personal med tillgång till information och utrustning för att effektivt kunna bedöma hur naturvärdena på behandlingsenheten förhåller sig till föreskrifterna. I de flesta fall krävs därför inte något fältbesök. Skogsstyrelsens utredning sker därför i regel mer effektivt än en mindre markägares. När det kommer till skogsbolag och markägare som anlitar ombud bedöms dock både kompetens och effektivitet som likartad i dessa delar. Viss kunskapsuppbyggnad kan dock komma att krävas bland vissa av skogsbrukets aktörer för att uppnå kompetens om skogsvårdslagens krav. Detta krav är emellertid något som följer redan av dagens krav och reformen bedöms inte påverka kravet i sak.

Genom att markägaren ska redovisa de kunskaper om skogen som denna ska ha, och i de flesta fall har, samt den planerade åtgärdens inverkan på skogens naturvärden, sker en samhällsekonomisk vinst i de flesta fall. Detta genom att markägarens kunskaper kommer tillsynsmyndigheten till del och att samma arbete inte behöver utföras två gånger.

17.6.3 Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Utredningen har konstaterat att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara bland annat de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa.

Utredningen anser att det finns behov av kunskap om höga naturvärden i skogen. Kunskapen behöver avse såväl lägesbunden kunskap och kunskap på mer aggregerad nivå. Utredningen har föreslagit två olika inventeringar för att tillgodose statens och det enskilda skogsbrukets behov av lägesbunden kunskap om höga naturvärden i skogen. Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald

För att genomföra de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att även annan skog med höga naturvärden bevaras än sådan som utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse. Som utredningen föreslagit ska detta bevarande bygga på frivillighet från markägaren, både genom frivilliga avsättningar eller att markägaren frivilligt går med på att ett område avsätts för naturvård genom formellt skydd. För att de frivilliga formerna ska utgöra ett effektivt bevarande av skog behövs kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Sådan kunskap kan inhämtas av staten, markägaren själv eller någon annan. Det är viktigt att sådan information inhämtas på ett rättssäkert och icke handlingsdirigerande sätt. Inventeringen bör därför inte avse en samlad bedömning av ett områdes naturvärden utan avse förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen, såsom förekomst av döda träd, naturvårdsarter med mera.
Inventeringen syftar till att utgöra:

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd

Utredningen har bedömt att Skogsstyrelsen bör utföra det föreslagna inventeringsuppdraget och har därför föreslagit ett tillägg i myndighetens instruktion. Enligt utredningens förslag ska inventeringen endast utföras på små- och mellanskogsbrukets mark. Det ligger i linje med hur den rådande skogspolitiken har fördelat ansvaret för att ta fram kunskap om naturvärden mellan staten och enskild. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kommer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga

förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken. Det är alltså en förhållandevis liten yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Om förslaget inte genomförs kommer markägare själv att fullt ut behöva stå för kostnaderna för den utredning som krävs för att kunna fullgöra de krav som bland annat skogsvårdslagen och miljöbalken kräver och den rådande skogspolitiken förutsätter på all skogsmark. Det kommer i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön. God kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten medför att dessa bevaras i större utsträckning genom hänsyn vid avverkning. Det medför också att markägaren i större utsträckning frivilligt avsätter områden med höga naturvärden för naturvård.

Om inte förslaget genomförs kommer det också att bli svårt att arbeta för en funktionell och kostnadseffektiv naturvård i landskapet byggd på konnektivitet vilket i sin tur riskerar att en större areal skogsmark behöver avsättas för naturvård för att nå mål om bevarande av biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för inrättande av formellt områdesskydd

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna är de myndigheter som i dag beslutar om områdesskydd för skog. Inför sådana beslut inventerar myndigheterna naturvärden i skogen.

Som utredningen redogjort för har utredningen föreslagit att det ska fastställas ett nationellt program för biologisk mångfald som bland annat ska ange vilka arealer av skog som ska bevaras och ange de ekonomiska resurser som krävs för det. Vissa av dessa arealer kommer att utgöras av så kallade särskilt angelägna allmänna intressen, sådana naturvärden där staten har ett ansvar utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden för att dessa bevaras. För att identifiera dessa värden krävs kunskapsunderlag som staten

bör ansvara för att inhämta. Utredningen anser att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna även fortsättningsvis ska utföra dessa uppdrag i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella programmet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Utredningens har föreslagit att inventering i form av naturmiljöbeskrivningar ska utföras av Skogsstyrelsen. En sådan inventering kräver enligt Skogsstyrelsen ytterligare anslag. Omfattningen av anslagen avgör takten på inventeringen. Ju mer pengar staten lägger på inventering desto mindre behöver det enskilda skogsbruket lägga på inventering av naturvärden inför att en skogsbruksåtgärd ska vidtas.

Enligt förslaget ska naturmiljöbeskrivningen utföras genom att Skogsstyrelsen först anpassar metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige för resten av landet. Vidare innebär det arbete med tekniska hjälpmedel, utbildningar, samverkan samt kommunikation. Därefter skulle själva inventeringsarbetet kunna påbörjas. Skogsstyrelsen har beräknat kostnaden för inventeringen baserat på

- det uppskattade antalet hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skydd och de största skogsägarnas frivilliga avsättningar (cirka 400 000 hektar).[9]
- kostnaden samt areal som inventerades inom testverksamheten i Nordvästra Sverige 2018. Cirka 50 procent av arealen som inventerades hade mycket höga naturvärden.

Uppgifterna har använts för att få fram en grov kostnadsberäkning över hur mycket det skulle kosta att genomföra en naturmiljöbeskrivning av den resterande skogsmarken där det finns potential för höga naturvärden. Övriga kostnader för vidareutveckling av metod, fältstöd, utbildningar och samordning baseras på uppgifter från den tidigare landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen samt andra motsvarande inventeringar och uppföljningar.

[9] Från Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper-Redovisning av underlaget till Skogsutredningen 2019*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

Insatserna och kostnaderna har fördelats utifrån två alternativ, den första beräkningen utgår från den utvecklade metoden men utan fördjupade utvecklingsinsatser och den andra med samma utvecklade metod men med en större tyngdpunkt på förankring och effektivare förarbete i form av utveckling av ett kunskapsunderlag som identifierar potentiella höga naturvärden utifrån nationella och heltäckande dataunderlag. En förstudie pågår för närvarande på Skogsstyrelsen kring detta. Ett eventuellt framgångsrikt genomförandeprojekt är en förutsättning för Alternativ 2, och kostnaden för detta har inte beräknats här.

Alternativ 1

År 1
Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 7,8 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,5 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

År 2 och framåt
Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 200 miljoner kronor där cirka 800 000 hektar skulle behövas inventeras med nuvarande metod. Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/år skulle arbetet genomföras på 20 år till en årlig kostnad av 10 miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken.

Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar/år skulle inventeringen kunna genomföras på 10 år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 1 skulle kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar.

Alternativ 2

År 1–2
Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 8,0 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,7 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

År 3 och framåt
Under förutsättning att inventeringen sker med ett mer effektivt förarbete och med hjälp av urval via digitala kunskapsunderlag om naturvärden kommer urvalet av områden att förbättras. Förarbetet blir mer effektivt och inventeringstiden beräknas kunna minskas avsevärt jämfört med Alternativ 1.

Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 125 miljoner kronor där cirka 500 000 hektar skulle behöva inventeras.

Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/årligen skulle arbetet kunna genomföras på drygt tolv år till en årlig kostnad av tio miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken. Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar årligen skulle inventeringen kunna genomföras på cirka sex år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 2 skulle även kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar (samma som Alt. 1) men den totala kostnaden för inventeringen är uppskattningsvis 75 miljoner kronor mindre. Med alternativ 2 skulle även markägaren kunna få tillgång till ett digitalt kunskapsunderlag under tiden inventeringen planeras och genomförs. Detta skikt skulle kunna finnas tillgängligt på Mina sidor.

Med tanke på den misstro som funnit mot nyckelbiotopsinventeringen behöver myndigheten kommunicera, samverka och förankra metod samt resultat i god tid för att förhindra att det uppstår en misstro även mot naturmiljöbeskrivningen. Vidare kommer myndig-

heten att behöva arbeta bland annat med riskbedömningar och informationsklassningar.

Enligt Skogsstyrelsen skulle risken för misstro minska betydligt om de två första åren ägnas åt att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen samt tekniska hjälpmedel och utveckling. Därefter skulle inventeringen kunna starta, med en solid grund av väl beprövade och fungerande metoder och fältstöd, med utbildad personal och med bred acceptans.

Förslaget skulle även innebära att myndigheten hade tillgång ett bättre kunskapsunderlag i sitt övriga arbete, vilket skulle medföra god och effektivare hantering av ärenden.

En satsning på naturmiljöbeskrivning av den storlek som myndigheten här redogjort för kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel. Riksdagen beslutade genom antagandet av budgetpropositionen för 2018 att anslaget 1:1 Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 tillförs 20 miljoner kronor per år under 2018–2027 för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. En motsvarande satsning skulle därmed kunna riktas mot den av utredningen föreslagna inventeringen. Enligt utredningens förslag i andra delar bör ett sådant beslut fattas inom ramen för handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Vad gäller utredningens förslag om att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för områdesskydd kommer omfattningen av myndigheternas uppdrag att styras av det handlingsprogram om biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit. Jämfört med dagens uppdrag att inventera för områdesskydd kommer den föreslagna omfattningen av inventering att begränsas till sådana särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen bedömer således att myndigheternas uppdrag i denna del kommer att vara mer begränsat än i dag. Detta bör innebära att länsstyrelsernas handläggarresurser kan omfördelas till arbetet med frivilligt formellt skydd.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning berör huvudsakligen det enskilda skogsbruket. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kom-

mer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark.

Det rör sig därmed om en förhållandevis lite yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa bland annat skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Från företrädare för skogsägare inom utredningens expertgrupp har det framförts att det finns en risk med att den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer att medföra samma problematik som den med inventering och registrering av nyckelbiotoper. För en skogsägare kan det uppfattas som att det är någon ”annan” som kommer och visar vad som är ”skyddsvärt” på skogsägarens fastighet. För att uppnå samma resultat är det enligt dessa företrädare för skogsägarna bättre att jobba med utvecklade skogsbruksplaner där skogsägaren själv är med och gör avvägningarna om vad som är skyddsvärt eller inte på fastigheten.

Det finns i dag en brist på tillit mellan skogsägare och myndighet. Det har framförts från företrädare för skogsägare att den riskerar att bestå genom utredningens förslag i denna del. Det finns en risk för att naturvärden fortsätter att upplevas som ett hot och att myndigheterna vill ha kontroll över dem. Genom att Skogsstyrelsen utför naturmiljöbeskrivningar kan markägare uppleva ett minskat självbestämmande över urval och prioriteringar av frivilliga avsättningar.

Vidare har det framförts från företrädare för skogsägare att om underlag från naturmiljöbeskrivningen ska användas för landskapsplanering på enskilt ägd mark kan denna brist på tillit bli värre. Skogsägare måste precis som i dag få inventera och planlägga sin skog i enlighet med sektorsansvaret och utifrån egna ambitioner.

Enligt utredningens förslag ska naturmiljöbeskrivningen enbart utgöra ett stöd till markägare. Till skillnad från inventeringen av nyckelbiotoper kommer utredningens förslag inte innebära en på förhand gjord bedömning av ett områdes naturvärden. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer

dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Den föreslagna naturmiljöbeskrivningen ska endast innehålla objektiva beskrivningar av förhållanden i naturen. Beskrivningen ska inte, vare sig för myndigheter eller markägare, i sig utgöra en bedömning av naturvärden som utgör ett krav eller en förväntan. Förutsatt att uppgifterna som inventeringen ger hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket.

Som utredningen redogjort för under konsekvenserna av förslaget om kunskapskrav har en skogsägare inom det enskilda skogsbruket generellt inte den kunskap som behövs för att kunna inventera naturvärden på det sätt som behövs för en naturmiljöbeskrivning. För att få den kunskap som behövs om det egna skogsinnehavet behöver markägaren anlita en person med sådan kompetens. Det bör innebära en kostnad för markägaren. Att Skogsstyrelsen utför inventeringen innebär att en markägare inte behöver betala för en inventering vilket innebär en motsvarande besparing.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Som utredningen redogjort för behöver områden avsatta för naturvård vara förbundna med varandra på ett sådant sätt att det möjliggör arters spridning, så kallad konnektivitet. För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnadseffektivt sätt är det viktigt att naturvårdsavsättningar är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera så att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas av sådana förhållanden i naturen som många hotade arter är knutna till krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet.

Sådan kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder och var detta är lämpligt att göra för att skapa konnektivitet i landskapet.

Utredningen bedömer att om en naturmiljöbeskrivning utförs i sådana områden i ett landskap som kan ha de strukturer och funk-

tioner som behövs och att informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar detta landskap ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Därmed ökar även förutsättningar för ett kostnadseffektivt bevarande av biologisk mångfald.

De risker som beskrivits under konsekvenserna för nyckelbiotoper ovan omhändertas genom att en naturmiljöbeskrivning övertar den roll som nyckelbiotopsinventeringen tidigare haft. Till exempel avverkas områden med dokumenterat höga naturvärden i betydligt mindre utsträckning än områden utan dokumentation. Även om en naturmiljöbeskrivning inte utgör en naturvärdesbedömning bör det insamlade underlaget kunna utgöra en god grund för markägarens val mellan brukande och bevarande. På så sätt bör områden med höga naturvärden även med den föreslagna inventeringsmetoden bevaras i högre utsträckning.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivningar är ett kostnadseffektivt sätt att kartlägga förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan inventering beräknas kosta cirka 250 kronor/inventerad hektar. Utredningen bedömer att kostnaden för motsvarande inventering skulle bli betydligt högre om markägare själv utförde inventeringen på sin egen mark. Även om markägare också skulle kunna samordna inventering skulle samma stordriftsfördelar inte kunna uppnås som om Skogsstyrelsen utför inventeringen. Den samhällsekonomiska nyttan med inventeringarna bedöms stora. Som beskrivits beträffande nyckelbiotopsinventeringen är en dokumentation av naturvärden ofta ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att bevara dessa. Värdet av biologisk mångfald i skogen bedöms vara många gånger högre än kostnaden för att inventera. Kunskaperna som inhämtas kommer ha ett stort värde för olika bevarandeåtgärder och är helt avgörande för att kunna uppnå samhällsekonomisk effektivitet i naturvårdsavsättningar.

Utredningens förslag om i fråga om inhämtning av kunskap om naturvärden bygger på att samma metod för inventering ska användas i hela landet. Samma metod ska även användas av Skogsstyrelsen och länsstyrelsen när myndigheterna inventerar för naturmiljöbeskrivningar och för områdesskydd. Underlag som inventeringarna resul-

terar i kommer således att kunna användas på ett samstämmigt sätt. Genom att kunskap om naturvärden inhämtas genom en etablerad metod bör uppgifterna kunna betraktas som tillräckligt kvalitetssäkrade för att kunna dela med andra myndigheter och aktörer.

17.6.4 Utredningens förslag om ändrad handläggningstid

En markägare ska underrätta Skogsstyrelsen om avverkning. Markägaren får påbörja avverkningen tidigast sex veckor efter att underrättelsen lämnats in till Skogsstyrelsen. En kortare handläggningstid möjliggör för skogsägare att planera sin avverkning på ett bättre sätt. En kortare handläggningstid skulle innebära större flexibilitet och minskade kostnader för flytt av maskiner för skogsbruket.

Utredningen har därför föreslagit att den handläggningstid som gäller för handläggning av en underrättelse om avverkning ska förkortas från sex veckor till tre veckor.

Det innebär att en avverkning ska kunna påbörjas tre veckor efter det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Handläggningstiden börjar inte löpa förrän en fullständig underrättelse om avverkning med hänsynsredovisning är inlämnad. I de fall särskilda skäl föreligger ska handläggningstiden kunna förlängas till åtta veckor.

Genom förslaget bedömer utredningen att den stora mängd ärenden som inte kräver några mer omfattande tillsynsåtgärder från Skogsstyrelsen ska kunna utföras redan tre veckor efter att underrättelse lämnats in till myndigheten så länge markägaren uppfyllt kraven för en sådan underrättelse. För de ärenden som kräver utredningen bedöms däremot den nuvarande handläggningstiden inte alltid räcka till. Ett fältbesök kan till exempel behöva planeras och samordnas för att bli effektivt och kontakter kan behöva tas, exempelvis med andra myndigheter och markägaren. Dessutom kan väderförhållanden påverka möjligheten att utföra ett fältbesök. I dessa fall ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Förslagen syftar till att de enkla ärenden ska gå snabbare samtidigt som de svårare ärendena ska ges tid för att utredas mer grundligt.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om kortare handläggningstid av en underrättelse om avverkning är en följd av utredningens förslag om kunskapskrav för markägaren. Genom det förslaget kommer ansvaret för kunskap om naturvärden på det område som berörs av avverkningen att ligga på markägaren i större utsträckning än i dag. Det innebär att Skogsstyrelsen kommer att behöva lägga mindre tid på att utreda förhållandena på plats. Skogsstyrelsen har även upplyst om att myndigheten för närvarande arbetar med två olika projekt som har till syfte att effektivisera handläggningen av underrättelser om avverkning.

Skogsstyrelsen arbetar i nuläget med ett förändringsarbete med syfte att övergå till ett arbetssätt där enbart en mindre del av de inkommande avverkningsanmälningarna granskas manuellt. Resterande delmängd granskas enbart via ett digitalt system. Skogsstyrelsen planerar att införa det första steget mot ett nytt arbetssätt under 2021. Ett nytt arbetssätt kring anmälan om avverkning är enligt Skogsstyrelsen en förutsättning för att en övergång till en kortare handläggningstid ska vara möjlig. Det är därför viktigt att Skogsstyrelsen ges tid att förändra arbetssätten innan en kortare handläggningstid införs.

Förutom det redan pågående förändringsarbetet kommer myndigheten att behöva göra ytterligare förändringar såsom utveckla myndighetens handläggarsystem och inlämningssystem. Externa aktörer kopplar sina egna system till inlämningssystemet och förändringar krävs därför även i aktörernas system förutom i Nemus, vilket får betydelse vad gäller tidsaspekten. Skogsstyrelsen behöver också, som följd av förändringen i kunskapskravet, avsätta mer resurser för att kunna utveckla mer sofistikerade system för att göra analyser digitalt av informationen i de avverkningsanmälningar som kommer in. Därtill uppstår en ökad administrativ kostnad i och med att ett antal beslut om förlängd tid behöver fattas.

Enligt Skogsstyrelsens uppskattade kostnad skulle omställningsarbetet beräknas innebära en ökad kostnad på tio miljoner kronor eller ungefär tio årsarbetsverken inför och i uppstarten av förändringen. Därefter kan förändringen innebära ökade administrativa kostnader där kostnaden är beroende av vilket antal beslut om förlängd tid Skogsstyrelsen behöver fatta.

Om Skogsstyrelsen behöver fattar beslut om förlängd tid i fem procent av ärendena skulle den ökade administrativa kostnaden enligt myndigheten uppgå till 4,2 miljoner kronor eller fyra årsarbetsverken. Om motsvarande siffra i stället är 15 procent av ärendena på grund av undermålig kvalitén i hänsynsredovisningen skulle den ökade administrativa kostnaden uppgår till knappt 13 miljoner kronor eller tolv årsarbetskrafter. Skogsstyrelsens bedömning är att förslaget inte kommer att kunna genomföras inom befintligt anslag, då det innebär en betydande kostnad. Uppdraget förutsätter, enligt myndigheten, riktade anslagsmedel.

Reformen kan genomföras på olika sätt. Om Skogsstyrelsen ges tillräcklig tid för att avsluta de pågående projekten som syftar till att effektivisera handläggningen samt ges möjlighet att planera införandet av ett nytt system bör de grundläggande förutsättningarna för myndigheten vara desamma som i dag. Genom den minskade utredningsbördan myndigheten får med krav på grundliga hänsynsredovisningar och en mer effektiv handläggning bedömer utredningen att den föreslagna ändringen av handläggningstid kan hanteras inom befintligt anslag.

För genomförandet av reformen bör dock projektmedel tillskjutas. Då arbetet bör kunna dra nytta av pågående projekt och ta vid där dessa slutar bör anslagmedel med fem miljoner kronor kunna vara tillräckliga.

Specialkompetens hos Skogsstyrelsens medarbetare eller behörigheter kan vara en begränsande faktor vid en förkortad handläggningstid. Det kan exempelvis röra sig om specialkompetens kring specifika arter. En konsekvens av förslaget kan därför bli att fler medarbetare behöver ha specialistkompetens för att hantera den kortare handläggningstiden. Detta är något som Skogsstyrelsen måste beakta vid kommande nyrekryteringar.

Konsekvenser för företag och enskilda

Enligt uppgift från företrädare för skogsägare kommer utredningens förslag om kortare handläggningstid ha ett värde särskilt vid vissa tillfällen såsom vid tider av virkesbrist vid industrin, granbarkborreangrepp, regnperioder och tjällossningstider. Genom utredningens förslag kommer det gå snabbare från beslut om att avverka till det att

avverkning får ske. Det kan till exempel vara en fördel om en det finns en maskin i närheten och skogsägaren kan besluta sig för att avverka ett närbeläget område. Det kan också avse en situation när väderleksförhållanden, såsom tjäle, är de rätta. I nämnda situationer kan det i vissa fall innebära besparingar för skogsägaren, uppskattningsvis några 1 000 kronor för att till exempel slippa flytta en maskin. Det är dock svårt att närmare precisera värdet av en kortare handläggningstid.

Förslaget innebär även att underrättelsen med nödvändigt underlag om hänsyn behöver finnas för att handläggningstiden ska börja löpa. Redan i dag krävs att hänsynsredovisningen ska ha lämnats in för att handläggningstiden ska börja löpa. Utredningens förslag är således inget nytt krav. Det är viktigt att det är tydligt för markägaren vad hänsynsredovisningen ska innehålla. Om Skogsstyrelsen kräver komplettering av avverkningsanmälan riskerar förslaget till förenkling i själva verket leda till ökad administration.

Sammantaget bedöms förslaget om kortare handläggningstid vid underrättelser om avverkning tillsammans med ökade krav på hänsynsredovisningen innebär att samma tid går åt inför en avverkning.

Det har framförts att en kortare handläggningstid gör det svårare för andra än markägare och berörda myndigheter att påtala påverkan på eventuella natur- och kulturmiljövärden i ett område som berörs av avverkningen.

Enligt utredningen är det förvisso så att den kortare handläggningen ger en kortare tid att hinna lämna synpunkter. Samtidigt innebär förslaget att handläggningstiden inte börjar löpa förrän underrättelsen om avverkning är fullständig. Med det avses att markägare ska ha lämnat in en hänsynsredovisning där natur- och kulturmiljövärden redogörs för och påverkan på dessa.

Med ett bättre underlag i ärendet bör anledningarna för andra än markägaren att inkomma med kompletterande underlag minska. Sammantaget bedöms inte andra än markägare och myndighet beröras i någon större utsträckning av förslaget. Miljöorganisationer har inte bedömts ha klagorätt i ärenden om underrättelse om avverkning. Däremot har sådana organisationer ansetts ha klagorätt i ärenden som rör tillsyn enligt miljöbalken. I detta avseende ändrar utredningens förslag inte rättsläget.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Den kortare handläggningstiden, tillsammans med högre krav på avverkningsanmälningar bedöms inte försvåra myndighetens tillsyn över frågor som rör miljö. Den längre handläggningstid som kan beslutas vid särskilda skäl innebär dock att ett ärende som är svårbedömt kan utredas mer grundligt, vilket kan vara positivt för att kunna beakta miljöaspekter på ett allsidigt sätt.

17.6.5 Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd

I 6 § förordningen om anmälan för samråd finns en bestämmelse som anger att den som har underrättat Skogsstyrelsen om vissa angivna skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, också har anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. Utredningen har bedömt att bestämmelsen medför en otydlighet i vilket regelverk, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som ska tillämpas på den åtgärd som anmälts. Utredningen har därför föreslagit att bestämmelsen ska upphävas i denna del. Genom den föreslagna ändringen bedömer utredningen att det kommer bli tydligt för markägare och myndighet vilken lagstiftning, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som är tillämplig på skogsbruksåtgärden. Förutsättningarna för när samråd ska ske ändras inte genom utredningens förslag.

Om utredningens förslag inte genomförs i denna del riskerar de otydligheter som utredningen har identifierat att kvarstå.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen kommer det totala antalet ärenden att öka då vissa ärenden kommer att både behöva anmälas för samråd och för avverkning.

Utredningen delar inte denna bedömning. Antalet ärenden påverkas rimligtvis inte av förslaget. Det förslag utredningen lämnat avser endast frågan om hur ett samrådsärende inleds hos Skogsstyrelsen och vem som till följd av det ska utreda åtgärdens påverkan på naturmiljön Kriterierna för när samrådsplikt föreligger ändras inte.

Någon ändring i hur ärendena ska handläggas när väl kriterierna för samrådsplikt föreligger ändras inte.

Enligt utredningen bör den stora skillnaden med förslaget innebära att Skogsstyrelsen behöver vara ett stöd för markägaren i att bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. Den kompetensen bör rimligen redan finnas inom myndigheten då någon förändring av bestämmelsen i sak inte föreslås. Bedömningen att en åtgärd omfattas av samrådsplikt eller inte är något Skogsstyrelsen redan gör i dag.

Däremot kommer Skogsstyrelsen att behöva besluta om föreläggande enligt miljöbalken för det fall att en anmälan om samråd uteblir trots att Skogsstyrelsen bedömer att samrådsplikt föreligger. Sådana förelägganden har Skogsstyrelsen inte behövt meddela tidigare för bland annat föryngringsavverkning då anmälningsplikten uppfylldes genom avverkningsanmälan. I de flesta fall bör upplysning om Skogsstyrelsen uppfattning i frågan kunna kommuniceras utan ett formligt föreläggande. Om markägaren inte har för avsikt att inkomma med en anmälan för samråd bör dock ett överklagbart föreläggande meddelas, om nödvändigt tillsammans med ett beslut om att förbjuda åtgärder till dess att samråd genomförts. En rutin för detta bör därför fastställas hos myndigheten. Några ytterligare anslag bedöms inte nödvändiga.

Utredningen har även föreslagit att Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen har bedömt att kostnaden för att ta fram en vägledning beräknas uppgå till 1 miljon kronor eller 1 årsarbetsverke, vilket bör kunna tas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Genom den föreslagna ändringen kommer skogsägare själva behöva avgöra om en skogsbruksåtgärd kan utgöra en väsentlig ändring av naturmiljön och därför omfattas av samråd. Liksom för det föreslagna kunskapskravet kommer markägare som inte har tillräcklig kunskap att avgöra åtgärdens påverkan på naturmiljön att behöva anlita hjälp för detta. Enligt utredningen bör kostnaderna som redogörs för ovan beträffande kunskapskravet kunna ligga till grund även för denna utredning.

De flesta privata skogsägare äger lite mark och avverkar sällan. Enligt uppgift från företrädare för enskilda skogsägare saknar en genomsnittlig privat skogsägare tillräcklig kunskap för att kunna avgöra vilka åtgärder som omfattas av samrådsplikt eller inte.

Det underlag som kommer att tas fram genom den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer kunna underlätta för markägaren att göra bedömning av åtgärdens påverkan på naturmiljön och därmed behov av samråd.

Som nämnts är en utebliven anmälan om samråd straffsanktionerat. För att inte riskera att en felaktig bedömning i detta avseende kan det innebär att en skogsägare anmäler en åtgärd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast för att inte riskera att bryta mot lagen. Handläggningstiden för en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken uppgår till sex veckor vilket är längre än den kortare handläggningstid som utredningen föreslagit.

Det kan i sin tur innebära fördröjda avverkningar med bland annat sämre virkespriser som följd. Det är viktigt att det blir så tydlig som möjligt för markägare när ett samråd ska ske eller inte. Utredningen har understrukit att denna bedömning bör ske i dialog med Skogsstyrelsen. Det är också viktigt att den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår tas fram och följs av allmänna råd och information riktad till markägare.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har inte kunnat identifiera några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har inte kunnat identifiera några samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget.

17.7 Uppdraget om fjällnära skog

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § skogsvårdslagen. Vilka områden som utgör fjällnära skog bestäms genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor. Det är Skogsstyrelsen som på ansökan av markägaren prövar om tillstånd får ges. Tillstånd till avverkning får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården eller om den medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. Om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen.

Om tillstånd till avverkning nekas eller begränsas gäller i vissa fall rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Rätt till ersättning förutsätter att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Skogsstyrelsen ska försöka träffa en överenskommelse med markägaren om ersättningens storlek. Om en överenskommelse inte träffas är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstolen.

Under våren 2020 avgjorde Mark- och miljööverdomstolen fem mål om ersättning till följd av avslag på ansökan om tillstånd i fjällnära skog. De fem målen omfattade sammanlagt cirka 392 hektar produktiv skogsmark och resulterade i en sammanlagd ersättning om cirka 20 250 000 kronor samt ränta på drygt 1 170 000 kronor.

Antalet mål där en markägare stämt staten i mark- och miljödomstol uppgår i dagsläget (oktober 2020) till 45. Den sammanlagda arealen för dessa mål utgör 1 175 hektar. Det uppskattade indikativa värdet för kostnader uppgår enligt Skogsstyrelsen till 63 100 000 kronor och KPI och ränta till 3 300 000 kronor.[10]

Utöver mål i domstol finns 66 ärenden hos Skogsstyrelsen där frågan om ersättning förhandlas med markägaren (oktober 2020). Uppskattade indikativa värden för kapitalbelopp uppgår till 40 400 000 kronor.

Mängden inkommande ansökningar om avverkningstillstånd inom fjällnära skog ökar. Under 2020 har det till och med september kommit

[10] Beloppet för uppräkning enligt KPI och ränta har för beräkningens skulle baserats på ett tänkt genomsnittligt datum satt till den 1 januari 2019 fram till oktober/november 2020. Det har för beräkningens skull också förutsatts att alla stämningar inkluderar yrkanden om sådana uppräkningar, om det verkligen förhåller sig så är dock oklart.

in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Det är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under de senaste åren. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar om tillstånd som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021.

I de ärenden om ansökan om tillstånd till avverkning där beslut fattas uppskattar Skogsstyrelsen att cirka 70 procent kan leda till nekad ansökan. Det är en betydligt högre andel än genomsnitt för de tre senaste åren, som ligger på cirka 20 procent. Anledning till den ökade andelen avslag på tillståndsansökan är enligt Skogsstyrelsen att en stor del av ansökt areal bedöms omfatta skog med mycket höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har skattat att arealen nekade avverkningstillstånd kan komma att uppgå till cirka 9 000 hektar produktiv skogsmark under 2021. Skattningarna bygger på vissa antaganden utveckling av ärendemängder med mera och är mycket osäkra. Den sammanlagda intrångsersättningen för detta uppskattas till cirka 360 miljoner kronor för 2021. Beloppet grundas på en bedömd genomsnittlig ersättning om 40 000 kronor/hektar. Enligt de principer som nu tillämpas belastas Skogsstyrelsens anslag i samband med att nekande beslut fattas.

För 2022 skulle med samma antaganden ansökningar nekas på cirka 8 000 hektar. Den sammanlagda intrångsersättningen cirka 320 miljoner kronor under 2022.

17.7.1 Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning.

Som nämnts utgår ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Ersättning förutsätter att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att skogsbruk måste utgöra den pågående markanvändningen om ett nekat tillstånd ska medge rätt till ersättning. I de domstolsprövningar som nyligen avgjorts har frågan om skogsbruk utgjort pågående markanvändning varit föremål för prövning. Från staten har det gjorts gällande att skogsbruk i de aktuella fallen inte utgjort pågående markanvändning och att någon rätt till ersättning därför inte förelåg.

Enligt utredningen är det inte rimligt att fastighetsägare ska behandlas olika i de situationer som är beroende av frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs och därmed vad som utgör pågående markanvändning. För att undvika att markägare ovan den fjällnära gränsen behandlas olika i fråga om rätt till ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att det i skogsvårdslagen särskilt ska anges att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheterna om detta vid tillståndsprövningen.

I dagsläget är det oklart vad som gäller för de markägare som får ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning genom ett beslut om nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. Det finns ingen praxis om hur en ny ansökan om tillstånd för skog som redan prövats ska hanteras. Den nuvarande lagstiftningen ger inte svar på frågan.

I och med det nekade tillståndet kan vad som avses med pågående markanvändning helt eller delvis ändras. Om tillstånd till avverkning nekas i sin helhet bör den pågående markanvändningen inte längre anses vara skogsbruk eftersom skogsbruk inte får bedrivas i området. Om markägaren ansöker om tillstånd på nytt och tillståndet återigen nekas bör någon rätt till ersättning därför inte behöva prövas. Ett nekat tillstånd innebär då inte heller att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Utredningen har därför föreslagit att det i tillståndsbeslutet ska anges i vilken utsträckning pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta ska även antecknas i fastighetsregistret.

Om förslaget inte genomförs är det oklart vad som gäller vid en senare ansökan om tillstånd till avverkning. Det är oklart vad som utgör pågående markanvändning och om rätt till ersättning föreligger vid en ny ansökan.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget innebär att det tydliggörs för nuvarande och framtida ägare vad som utgör pågående markanvändning efter en tillståndsprövning. Om markägaren söker tillstånd på nytt och får avslag behöver Skogsstyrelsen inte pröva frågan om ersättning. Det bör rimligen innebära en besparing av arbetskraft för myndigheten.
Om reformen inte genomför bedöms frågan uppkomma i processer som rör områden som tidigare prövats. Utgången för en sådan process är oklar, men kan utan förändrad lagstiftning innebära att ersättning behöver betalas även för ett tidigare ersatt område i strid med statsstödsreglerna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget tydliggör för markägare vad som utgör pågående markanvändning efter ett nekat beslut om tillstånd. Utöver ett förtydligande bedöms inte förslaget ha några konsekvenser för markägare.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några konsekvenser för miljö och klimat eller några sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några samhällsekonomiska konsekvenser. Genom att reformen genomförs bedöms framtida samhällsekonomiska kostnader dock kunna undvikas genom att ersättning kan behöva betalas flera gånger för samma område utan att ytterligare nytta uppkommer.

17.7.2 Förslag om ersättning vid nekat tillstånd

I de fall Skogsstyrelsen och markägaren är överens om att ersättning ska betalas när tillstånd till avverkning nekas ska Skogsstyrelsen verka för att en överenskommelse om ersättningens storlek nås. I de fall Skogsstyrelsen och markägaren inte kommer överens är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstol. I dessa mål företräds staten av Kammarkollegiet vilket medför att Skogsstyrelsen inte är part i det mål där ersättningen slutligt avgörs. Huruvida ersättning betalas för den skada markägaren lidit genom det nekade tillståndet kan därför inte beaktas inom ramen för tillståndsprövningen.

Utredningen har föreslagit att ersättningsfrågan bör vara en del av tillståndsprövningen och att särskilda ersättningsregler därför bör införas i skogsvårdslagen. Fördelen är att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlat i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av tillståndsprövningen som kan innebära ett beslut som inskränker egendomsskyddet. Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

I likhet med förslaget om hur ersättningsfrågan ska prövas har utredningen även föreslagit att omfattningen av ersättningen ska regleras i skogsvårdslagen. Utredningen har även föreslagit att full ersättning ska betalas för det fall att ett nekat eller begränsat tillstånd innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Ersättning för ett nekat tillstånd regleras i dag i miljöbalken. För intrångsersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att ersättningen schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Utredningen har föreslagit att ersättning för intrång i pågående markanvändning alltjämt ska räknas upp med 25 procent.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om att ersättningsfrågan ska avgöras tillsammans med intrångsbeslutet kommer innebära att Skogsstyrelsen genom ett beslut måste avgöra frågan om ersättning. Förslaget innebär också att Skogsstyrelsen inte längre ska verka för att en överenskommelse träffas. Förvaltningslagens bestämmelser, som styr Skogsstyrelsens handläggning, innebär att Skogsstyrelsen ska utreda frågan om ersättning och kommunicera beslutsunderlag med berörd markägare. Förslaget innebär även att Skogsstyrelsen, för det fall myndighetens beslut överklagas, blir motpart vid prövningen av överklagandet i domstol.

Det innebär att Skogsstyrelsen kan behöva anlita eget ombud och i så fall betala ombudskostnader. Skogsstyrelsen kommer inte behöva betala markägarens rättegångskostnader då någon sådan rätt till ersättning inte finns vid överklagande enligt förvaltningsprocesslagen.

I de allra flesta fall innebär ansökan om tillstånd ett fältbesök för att fastställa om ett tillstånd kan medges helt, delvis eller inte alls. I dagsläget har handläggarna som arbetar med ansökningar liten erfarenhet av att fatta beslut som innehåller underlag för att avgöra frågan om ersättning. Enligt Skogsstyrelsen behöver varje hänsyn som det föreskrivs om i besluten värderas och på ett tydligt och på ett varaktigt sätt märkas upp i fält.

De handläggare som i dag är mer inriktade på att identifiera naturvärden måste få genomgå utbildning för att också kunna utföra en värdering av kvarlämnad skog, alternativt måste två olika personer med olika kompetens genomföra fältbesöken.

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen uppskattar myndigheten att förslaget om gemensam prövning av tillstånd och ersättning kommer att medföra behov av utbildning av handläggare. Som en konsekvens av att all handläggning samlas i ett ärende måste också det befintliga handläggarstödet byggas om. Sannolikt behövs även ytterligare resurser för stöd till handläggare från områdesskydds- och tillsynsspecialister samt jurister. Skogsstyrelsen har bedömt att den totala kostnaden för förslaget uppgår till totalt 0,9 miljon kronor fördelat på följande poster.

– Utbildning av 20 handläggare	150 000 kronor
– Ombyggnad av befintligt it-system	200 000 kronor
– Ökat stöd från specialister	500 000 kronor[11]

Skogsstyrelsen har bedömt att handläggningstiden för tillståndsprövningen kommer att vara densamma som i dag.

Däremot har Skogsstyrelsen bedömt att handläggningstid för den del som avser frågan om ersättning kommer påverka den totala längden av. Enligt myndigheten bör i stället handläggningstiden kunna förkortas eftersom Skogsstyrelsen inte längre behöver verka för en överenskommelse i frågan om ersättning. Samtidigt bedömer Skogsstyrelsen att ytterligare stöd kommer behövas från tillsyns- och områdesskyddspecialister samt jurister jämfört med arbetet utifrån nuvarande regelverk.

Tidsåtgången för handläggning av tillstånd kommer bli densamma som nuvarande prövning, det vill säga 3 dagsverken/ansökan.[12] Skogsstyrelsen bedömer att tidsåtgången för handläggning av frågan om ersättning kommer minska till 5 dagsverken/ansökan jämfört med 5,5 dagsverken/ansökan i dag. Detta ger en uppskattad tidseffektivisering på 0,5 dagsverken × 350 ärenden × 5 000 kronor/dagsverken = 875 000 kronor/år.

Konsekvenser för företag och enskilda

Vad gäller förslaget om annan ordning för prövning av ersättningsfrågan kommer det innebära att frågan om ersättning och intrånget prövas i ett sammanhang i stället för i två olika prövningar och domstolar. Enligt utredningen innebär det minskade kostnader för skogsägarna eftersom prövningen nu kommer att ske samlat i en instansordning.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiskt är nuvarande ordning ineffektiv då ett nekat tillstånd till avverkning innebär att skogar inte får brukas men att de inte heller avsätts för naturvård med de samhällsekonomiska vinster

[11] Beräknat på 100 dagsverken/år.
[12] Baserat på prognosen om avslag på 350 ansökningar om sammanlagt 9000 ha.

som kan följa av detta. I stället betalas ersättning endast för ett hinder i pågående markanvändning. Sådan ersättning leder i andra sammanhang till att motsvarande nytta uppkommer för andra allmänna intressen. Den föreslagna reformen innebär att ytterligare ersättning inte behöver betalas för skogsbruksrestriktioner när väl ett avslagsbeslut meddelats. Då kan ett områdesskydd bildas till mycket lägre kostnad. Tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön är i sig ineffektiv eftersom naturvärdena i många av de skogar som avses bäst bevaras som intakta landskap. Därför har utredningen i annat förslag behandlat denna fråga.

Om utredningens förslag om ett omfattande områdesskydd för de återstående naturskogarna genomförs bör därför tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön avskaffas. De marginaleffekter för de intressen som denna prövning kan ge motiverar inte den administrativa kostnaden för en särreglering.

17.7.3 Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd

I dag överklagas ett beslut om tillstånd, även nekat eller begränsat, från Skogsstyrelsen till allmän förvaltningsdomstol i likhet med samtliga beslut enligt skogsvårdslagen. Frågan om rätt till ersättning prövas i stället i mark- och miljödomstol som första instans och överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Prövningen i mark- och miljödomstolen är dispositiv vilket innebär att den utgår från de omständigheter som parterna lägger fram. Om markägaren inte delar myndighetens uppfattning i fråga om värdering behöver markägaren föra egen bevisning om detta. Markägaren har också rätt till ersättning för sina rättegångskostnader under vissa förutsättningar.

Den förvaltningsrättsliga prövningen utgår från att myndigheter och domstolar har en mer långtgående utredningsskyldighet. Att frågan om tillstånd prövas i en ordning och frågan om ersättning i en annan kan innebära svårigheter för en enskild eller dennes ombud. Till exempel kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Utredningens bedömning är att tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor borde kunna hanteras av

Skogsstyrelsen som första instans. Skogsstyrelsen har i dag det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. Även inom en process som styrs av förvaltningslagen har markägaren möjlighet att bidra med underlag för prövningen. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Utredningen har övervägt att låta Skogsstyrelsens beslut om tillstånd tillsammans med beslutet om ersättning prövas efter överklagande till mark- och miljödomstol med tillämpning av ärendeslagens bestämmelser. Då skulle en domstol, som har hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. Nackdelen med att låta en typ av beslut av skogsstyrelsen prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen prövas även andra frågor enligt skogsvårdslagen, till exempel hänsyn till rennäring och återväxt. Det är olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt, beroende på om åtgärden vidtas ovan eller nedan fjällnära gränsen. Att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt framför allt beroende på den masshantering som detta innebär. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis att avgöra dessa frågor. Att föra över ett ärendeslag till annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör göras i särskild ordning.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget kommer innebära att Skogsstyrelsen kommer att bli motpart i de fall som beslutet om ersättning överklagas. Redan i dag blir myndigheten motpart i de fall beslutet om tillstånd överklagas. Skogsstyrelsen har beräknat att förslaget i denna del kommer innebära ökade kostnader för Skogsstyrelsen.

Myndigheten har i denna del utgått från att Skogsstyrelsen kommer behöva lägga i genomsnitt tio dagsverken/överklagande. Om tio procent fler av besluten överklagas (cirka 35 beslut/år) leder det till cirka 350 dagsverken/år. Merkostnaden blir då cirka 1 750 000 kronor på årsbasis. Till detta ska också föras ökade utgifter för ombudskostnader i sådana domstolsärenden, för vilket nivån är högst osäker. Ombudskostnader på 30 000 kronor/överklagat ärende ger en grov uppskattning på 1 050 000 kronor.

Enligt utredningens uppfattning kommer reformen inte innebära någon tillkommande kostnad för Skogsstyrelsen mot i dag. De beslut som kan komma att överklagas till förvaltningsdomstol utgörs av myndighetens egna ärenden. Skogsstyrelsens juristfunktion bör kunna försvara myndighetens bedömning i förvaltningsdomstol utan att externa ombud behöver anlitas. Att svara i ett stämningsmål utgör en betydligt större process för en myndighet än att yttra sig över ett överklagande av ett av myndighetens egna beslut. Enskilda kommer möjligen att överklaga en större andel ärenden, men dessa bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

Utredningens förslag innebär även att överprövningen av dessa beslut i den del det avser ersättning kommer att ske i förvaltningsdomstol i stället för som i dag i mark- och miljödomstol. Det kommer att innebära att en annan målkategori ska hanteras av förvaltningsdomstolarna. Att prövningen flyttas från mark- och miljödomstol kommer i motsvarande utsträckning innebära att arbetsbördan minskar för dessa domstolar. Frågan om ersättning kommer enligt utredningens förslag att fattas tillsammans med beslutet om tillstånd till avverkning. Båda frågorna kommer att vara reglerade i skogsvårdslagen och kommer därför att utgöra ärenden enligt skogsvårdslagen.

Antalet mål om ersättning har hittills varit få. Som framgår av Skogsstyrelsen uppskattning som redogörs för ovan bedömer myndigheten att antalet ärenden om tillstånd till avverkning kommer att öka markant de närmsta åren. Det är troligt att en viss andel av dessa kommer att överklagas. Skogsstyrelsen har uppskattat det till cirka 35 ärenden/år. Sett till förvaltningsdomstolarnas sammanlagda antal mål/år är detta en så pass liten andel att den bör kunna hanteras utan omfördelning av befintligt anslag mellan domstolsslagen.

Konsekvenser för företag och enskilda

När en markägare stämmer staten i mark- och miljödomstol har markägaren rätt till ersättning för rättegångskostnader under vissa förutsättningar oavsett utgången i målet. Frågan om ersättning har prövats i fem mål i mark- och miljödomstol med överklagande till Mark- och miljööverdomstolen. Rättegångskostnaderna har i dessa mål uppgått till mellan 130 000–200 000 kronor i mark- och miljödomstol och mellan 50 000–80 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen.

Genom att frågan om ersättning, genom utredningens förslag, kommer att prövas i förvaltningsdomstol har markägaren inte längre rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. I stället kommer myndigheten och den överprövande domstolen ha en mer långtgående utredningsskyldighet i fråga om ersättningen storlek. Den mer långtgående utredningsskyldigheten bör kunna kompensera för det egna arbete som markägaren eller ett anlitat ombud behöver stå för om markägaren själv behöver väcka talan i mark- och miljödomstol.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få marginellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom att processen i förvaltningsrätt är enklare än den nuvarande ordningen.

17.8 Staten gör en stor investering i fjällskogen

17.8.1 Beskrivning av förslaget

Förslaget innebär att berörda myndigheter avgränsar stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden inom, och i direkt anslutning till, den fjällnära skogen och att dessa avsätts för naturvård. Förslaget innebär att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark avsätts för naturvård. I första hand bör detta ske genom formellt skydd som naturreservat eller nationalpark.

Förslaget innebär att statens marker inom det utpekade området avsätts i ett första skede. Förslaget innebär att allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare ersätts genom ersättningsmark, köpeskilling eller intrångsersättning. Förslaget innebär vidare att de

stora arealer frivilliga avsättningar som finns på storskogsbrukets marker inom det utpekade området anses ha ett fullgott skydd, och är därmed inte i första hand är aktuella för formellt skydd och därtill relaterad ersättning. Storskogsbrukets produktiva marker behandlas efter dialog mellan staten och skogsbolagen och är inte initialt prioriterade för formellt skydd.

I fråga om ersättningsmark innebär förslaget att de allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare som är intresserade av att erhålla ersättningsmark kommer att erbjudas detta inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram. För att täcka behovet av ersättningsmark innebär förslaget att Sveaskogs markförsäljningsprogram utökas i den utsträckning som behövs.

Beräkningarna bygger på att 525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterade höga naturvärden, inom sammanhängande områden ovan och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen, avsätts för naturvård. I praktiken berörs även bland annat trädlös myrmark, kalfjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden av förslaget. Eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter har denna areal inte kostnadsberäknats vilket medför att kostnaden är något underskattad. Samtidigt ägs en stor del av den övriga marken av staten. Kostnaderna för formellt skydd utanför produktiv skogsmark är förhållandevis små, då eventuella brukanderestriktioner har låga ekonomiska värden.

17.8.2 Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs

Alternativa lösningar till att genomföra förslaget är att inte genomföra det alls eller att genomföra formellt skydd av en del av området.

Om förslaget inte genomförs kommer de positiva effekterna för naturvården, kulturmiljövården, friluftsliv med mera, inte att uppnås i samma utsträckning, medan de negativa konsekvenserna för skogsnäringen uteblir.

Nyligen fastslog Mark- och miljööverdomstolen att markägare som nekas tillstånd till att avverka skog på grund av höga naturvärden har rätt till ersättning.

Utredningens bedömning är att den absoluta merparten av det område som enligt förslaget skulle undantas för naturvård ovanför den fjällnära gränsen har så höga naturvärden att en eventuell ansö-

kan om avverkning av skog i området kommer avslås. Detta medför att staten kommer att ha stora kostnader för ersättning på grund av nekat avverkningstillstånd, även om utredningens förslag inte genomförs eller om det genomförs endast i vissa delar.

Om förslaget inte genomförs kommer det inte finnas möjlighet att planera vilka områden som ska bevaras och där markägare ska få ersättning. De fördelar som förslaget förväntas ge, exempelvis för friluftsliv och besöksnäring kommer då inte till stånd. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning till cirka 100 miljoner kronor under 2020, 360 miljoner kronor under 2021, och 320 miljoner kronor under 2022. Uppgifterna bygger dock på grova uppskattningar och det faktiska antalet anmälningar kan bli både högre och lägre. Om ansökningar om avverkning för skog med mycket höga naturvärden bedöms vara det enda sätt att få ersättning för dessa kan den fördubbling av antalet ärenden som förväntas komma att bli betydligt högre.

Det finns över 7 300 privatägda fastigheter som sammanlagt omfattar cirka 120 000 hektar produktiv skogsmark inom de skogar som omfattas av tillståndsplikten där höga naturvärden i dagsläget finns dokumenterade. Om tillstånd nekas för merparten av denna areal, som till cirka 95 procent utgör skogsbiologisk värdekärna, kommer ersättning behöva betalas med uppskattningsvis 6,5–7,5 miljarder kronor innan samtliga markägare fått den ersättning som de har rätt till. Skogsstyrelsen har i dagsläget vare sig personella eller finansiella resurser att betala ersättning inom överskådlig tid. Det kan därmed förväntas uppstå problem både med hantering av en mycket stor mängd komplicerade ärenden och möjligheter att budgetera för den ersättning som kan förväntas.

Därutöver tillkommer kostnaden för allmännings- och besparingsskogar, skogsbolag och andra ägare som tillsammans med staten äger återstoden av de cirka 316 000 hektar produktiv skogsmark som har mycket höga naturvärden ovan den fjällnära gränsen. Detta utgör en i dagsläget ofinansierad kostnad för staten.

17.8.3 De som berörs av förslaget

Det är främst markägare och skogsbruksentreprenörer, staten, lokal träindustri och värmeverk som påverkas av förslaget. Även kommuner påverkas, samt rennäringen och turist- och besöksnäring. Samhället som helhet påverkas genom kostnader för staten samt förändrad arbetsmarknad.

17.8.4 Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Vid inrättande av formellt skydd uppkommer kostnader på olika områden. Kostnader för markåtkomst (intrångsersättning och köpeskilling) samt bidrag till länsstyrelsernas administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets anslag för Skydd av värdefull natur (1:14). Kostnader för Naturvårdsverkets administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1). Kostnaderna för intrångsersättning och köpeskilling redovisas i det följande med utgångspunkt i dagens regelverk och förutsättningar. I de fall det blir fråga om köp i stället för intrångsersättning kommer kostnaden bli cirka 15–20 procent lägre.

Om utredningens förslag om skattefri ersättning vid områdesskydd tillsammans med slopat påslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen vid intrångsersättning, är bedömningen att statens totala kostnad blir ungefär densamma som vid intrångsersättning då förslaget medför en lägre skatteintäkt för staten men samtidigt en lägre direkt kostnad för intrångsersättning.

Beräkningsmetoder

Beräkning av kostnaderna för intrångsersättning grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet för respektive markägarkategori i olika marknadsområden presenterats. För intrångsersättning har ett påslag på 25 procent av marknadsvärdeminskningen gjorts i enlighet med ersättningsreglerna. För att kompensera för skillnaden i marknadsvärde för en fastighet och ersättning för brukanderestriktioner, där vissa avdra ska göras för bland annat åter-

stående värde, hade dock beräkning av intrångsersättning schablonmässigt gjorts med faktor 1,2.

Det är inte möjligt att i nuläget beräkna hur stor andel av det föreslagna området som kommer att ersättas med intrångsersättning, med köpeskilling eller med ersättningsmark. Utredningens konsekvensanalys har utgått från nedanstående antaganden men utfallet kan bli något annorlunda beroende på i vilken utsträckning allmännings- och besparingsskogar och enskilda markägare är intresserad av den ersättningsmark som erbjuds vilket bland annat beror på om lämplig ersättningsmark finns tillgänglig inom rimligt avstånd från ursprungsfastigheten. Bedömningen av tillgänglig ersättningsmark bygger på uppgifter om Sveaskogs innehav i de aktuella kommunerna.

Enskilda markägare

Beräkningarna utgår från att enskilda markägare är intresserade av ersättningsmark för 25 procent av den berörda arealen inom förslaget. Resterande 75 procent, ersätts genom intrångsersättning. I de kommuner där Sveaskog inte har tillräckligt med mark för att erbjuda ersättningsmark utgår i stället intrångsersättning för upp till 100 procent av arealen till enskilda markägare. Matchningen mellan enskilda markägares bedömda efterfrågan på ersättningsmark och Sveaskogs innehav har utgått från att markägare som har skog i en kommun ovan fjällnära gränsen enbart är intresserad av ersättningsmark ovan fjällnära gränsen. Den markägare som äger skog nedan fjällnära gränsen bedöms endast vara intresserad av ersättningsmark inom denna del av respektive kommun.

Detta antagande har fått till följd att Sveaskog, som äger betydligt mer skog nedan fjällnära gränsen än ovan, i vissa fall teoretiskt skulle ha möjlighet att erbjuda även markägare ovan fjällnära gränsen ersättningsmark nedan denna gräns. Utredningens antagande tar dock inte hänsyn till detta vid beräkning av ersättningsmark.

Allmännings- och besparingsskogar

Beräkningarna utgår från att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig. Om ersättningsmark saknas i respektive kommun har resterande arealer beräknats ersättas genom intrångsersättning.

Svenska kyrkan

Beräkningarna utgår från att Svenska kyrkan erbjuds intrångsersättning för den areal som inte redan är frivilligt avsatt.

Kommuner

Kommuner har möjlighet att söka statsbidrag för att skapa naturreservat på eget markinnehav upp till 50 procent av kostnaden. I följande antaganden har därför bedömts att kommunerna avsätter all skyddsvärd mark och får ersättning för halva kostnaden från staten.

Övriga skogsbolag

I kategorin ingår både de största skogsbolagen, Billerud Korsnäs AB Stora Enso AB, Holmen skog AB och SCA samt mindre aktiebolag som äger skog i området.[13]

Utredningen bedömer att skogsbolagen bör erbjudas kompensation för den areal som omfattas av förslaget och som i dag inte ingår i bolagens frivilliga avsättningar vilket omfattar cirka 60 000 hektar produktiv skogsmark.

Kostnad för ersättningsmark

Utredningen har föreslagit en metod där Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Det innebär att Sveaskog ska ersättas för värdet av den mark som avstås via Naturvårdsverkets anslag 1:14. Vid ett markbyte ersätts dock

[13] Bergvik Skog var tidigare en stor ägare i området men upplöstes under 2019 vartefter innehavet fördelades mellan olika ägare.

markägaren för värde mot värde, vilket innebär att schablonpåslaget om 25 procent inte aktualiseras.

De cirka 60 000 hektar ersättningsmark som utredningen föreslår har ett uppskattat värde på cirka 1,9 miljarder kronor.

För de markägare som inte har möjlighet att erbjudas ersättningsmark, enligt utredningens antaganden om tillgång och efterfrågan, har i stället förts över till tabellen för intrångsersättning.

Tabell 17.5 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora sammanhängande naturskogarna

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar

Kommun	Tillgänglig mark		Behov			Ersättningsmark
			Enskilda		Allmänningar	
	Ovan	*Nedan*	*Ovan*	*Nedan*		
Arjeplog	4 211	26 331	630	338	517	1 485
Arvidsjaur	1 919	220 850	0	121	115	236
Berg	0	2 558	1 957	603	0	603
Dorotea	0	2 676	191	146	1 596	1 742
Gällivare	5 998	122 278	207	162	418	788
Härjedalen	2	50 247	5 408	2 761	0	2 763
Jokkmokk	2 728	91 421	268	115	1 950	2 333
Kiruna	427	2 719	1 375	1 727	1 656	3 146
Krokom	0	0	2 243	2 497	0	0
Malung-Sälen	0	0	189	30	1 167	0
Pajala	180	137 275	10	49	0	59
Sorsele	5 767	71 463	2 065	240	7 808	10 112
Storuman	508	63 735	2 975	1 065	14 250	15 824
Strömsund	0	12 878	2 854	652	0	652
Vilhelmina	0	17 858	3 216	870	18 828	17 858
Åre	2	1 390	6 118	3 174	0	1 392
Älvdalen	1 320	59 232	382	235	14	630
Summa						**59 623**

Sveaskogs innehav avser de skogar som inte har dokumenterat höga naturvärden. Dessa skogar är förmodligen i många fall inte avverkningsmogna, men å andra sidan välskötta. De skogar som dessa byts mot har ett större virkesförråd, men skogsbruksåtgärder har inte vidtagits där i modern tid. Dessa skogar saknar även i stor utsträckning infrastruktur och drivningskostnaderna kan bli höga. Utredningen har därför antagit att markbyte, värde mot värde, motsvarar hektar mot hektar. Detta är dock endast en mycket grov uppskattning för att ge en indikation om storleken på ett markbytesprogram. Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Tabellen bygger på utredningens antaganden om att en fjärdedel av de enskilt ägda fastigheterna är intresserade av ersättningsmark inom den del av kommunen där fastigheten är belägen (ovan eller nedan fjällnära gränsen) samt att allmännings- och besparingsskogarna är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig inom samma kommun. Vid dessa antaganden finns ersättningsmark tillgänglig för att täcka behoven i sju av fjällkommunerna. Mark finns tillgänglig för att delvis täcka behoven i resterande kommuner med undantag av Krokom och Malung-Sälen, där Sveaskog saknar innehav. Sammanlagt kan Sveaskog därmed erbjuda cirka 60 000 hektar ersättningsmark, vilket täcker cirka två tredjedelar av det bedömda behovet.

Frivilliga avsättningar

Övriga privata ägare bör enligt utredningens förslag erbjudas intrångsersättning för de arealer som inte är avsatta för naturvård i enlighet med sektorsansvaret för miljö. Storskogsbrukets frivilliga avsättningar som är rapporterade till Skogsstyrelsen är kända för utredningen. Enligt utredningens förslag ingår dessa områden inte i det som i normalfallet bör vara föremål för intrångsersättning eller ersättningsmark.

I vissa situationer, till exempel vid bildande av nationalpark krävs dock att staten äger marken vilket i så fall kommer innebära att en del av skogsbolagens frivilliga avsättningar kommer att bli föremål för ersättning. Beräkningarna av kostnaden för ersättning till skogsbolagen kan därmed vara något i underkant. I vilken utsträckning ett skogsbolag kommer att ersättas för en frivillig avsättning får dock bedömas från fall till fall i samband med att en mer detaljerad avgränsning görs tillsammans med en bedömning av lämplig skyddsform. Utredningen har föreslagit att myndigheter och skogsbolagen ska föra en dialog om hur de frivilliga avsättningarna på bästa sätt ska kunna fungera tillsammans med omgivande områdesskydd.

Tabell 17.6 Privata ägares innehav och kända frivilliga avsättningar

Privata markägare inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden (produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

Markägare	Totalt	Inom frivilliga avsättningar	Utanför frivilliga avsättningar
Storskogsbruket*	116 993	72 550 (62 %)	44 444
Övriga Aktiebolag	21 696	4 909 (23%)	16 787
Allmännings- och besparingsskogar	48 320	-	48 320
Kyrkan	5 505	2 355 (43%)	3 150
Enskilda**	179 490	-	179 055
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 694	-	8 694
Summa	**380 698**	**79 814 (21 %)**	**300 450 (79 %)**

Källa: Naturvårdsverket och Metria.
*BillerudKorsnäs AB, Stora Enso AB, Holmen skog AB, SCA.
** Privata markägare som taxerar för mindre än 1000 ha skog.

De cirka 80 000 hektar kända frivilliga avsättningarna på i huvudsak bolagsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna bedöms utgöra en adekvat bevarandeform. Den svenska modellen bygger på tillit mellan stat och sektor och i detta sammanhang får utgångspunkten därför vara att skogsbolagen värdesätter de mycket höga naturvärdena och dessa skogars betydelse för att bevara biologisk mångfald på ekosystemnivå.

De cirka 80 000 hektar produktiv skogsmark som avsatts frivillig bedöms motsvarar ett marknadsvärde på cirka 3,5 miljarder kronor.

Intrångsersättning

För de cirka 244 000 hektar produktiv skogsmark som inte ersätts via markförsäljningsprogrammet och som inte är avsatt frivilligt bör intrångsersättning betalas eller statsbidrag ges till kommunerna.

Tabell 17.7 Uppskattad kostnad för intrångsersättning

Fördelning av sammanlagd uppskattad kostnad för intrångsersättning mellan olika markägarkategorier.

Markägare	Ersatt areal produktiv skogsmark (hektar)	Intrångsersättning (kr)
Bolag	61 000	3 300 000 000
Allmännings- och besparingsskogar	3 700	162 000 000
Enskilda	165 000	8 200 000 000
Svenska kyrkan	3 200	147 000 000
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 700	443 000 000
Summa	**241 600**	**12 252 000 000**

Källor: Naturvårdsverket och Svefa.

Värdetidpunkt januari 2020. Utredningen har självständigt bearbetat uppgifter från Naturvårdsverket angående areal produktiv skogsmark som omfattas av förslaget. Värdering av marknadsvärde utgår från värderingsuppgifter från Svefa som bearbetats av utredningen. Bedömt marknadsvärde är uppräknat med faktor 1,2 för att motsvara intrångsersättning med 125 av marknadsvärdesminskningen med beaktande av de avdrag för naturbruksrestriktioner etc. och det återstående markvärde som inte ersätts. Beräknad kostnad ska endast ses som en uppskattning då flera osäkerhetsfaktorer föreligger både beträffande avgränsning av produktiv skogsmark och marknadsvärde.

Statsbidrag till kommuner

De berörda kommunerna äger sammanlagt cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna, vilket motsvarar cirka sju procent av kommunernas sammanlagda innehav av produktiv skogsmark. Utredningens förslag bygger på antagandet att de kommuner som berörs är villiga att bilda naturreservat för att tillsammans med den statliga satsningen i regionen bidra till möjligheter för landsbygdsutveckling inom företagande som inte utgår från skogsbruk. För kommunala reservat kan staten bidra med 50 procent av marknadsvärdet.

Utredningens antaganden innebär därför att kommunerna Berg, Dorotea, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Malung-Sälen, Pajala, Sorsele, Storuman, Strömsund, Vilhelmina och Åre som äger produktiv skog inom de stora sammanhängande naturskogarna ska ha möjlighet att söka statsbidrag för hälften av det sammanlagda marknadsvärdet som uppskattas till cirka 113 miljoner kronor. Anslag med cirka 56,5 miljoner kronor bör därför reserveras för att möjliggöra ersättning till kommunerna.

Tabell 17.8 Berörda fjällkommuners skogsinnehav

Produktiv skogsmark, hektar

	Totalt innehav	Inom förslaget
Arjeplog	689	0
Arvidsjaur	528	0
Berg	3 676	684
Dorotea	645	75
Gällivare	1 051	14
Härjedalen	1 211	4
Jokkmokk	631	0
Kiruna	534	0
Krokom	3 521	362
Malung-Sälen	12 902	505
Pajala	665	0
Sorsele	385	17
Storuman	1 972	148
Strömsund	2 815	47
Vilhelmina	5 755	525
Åre	906	135
Älvdalen	743	0
Summa	**38 628**	**2 516**

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

17.8.5 Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen

Länsstyrelserna kommer ha stora kostnader för att genomföra förslaget. Detta bekostas av Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur.

Ett effektivt genomförande av förslaget förutsätter även förstärkning av Naturvårdsverkets personal för samordning. Tre heltidstjänster bör möjliggöras för att under genomförandetiden stödja länsstyrelsernas arbete. Naturvårdsverket bör därför få förstärkt förvaltningsanslag med 3,6 miljoner kronor.

Administrativa kostnader för Naturvårdsverket och länsstyrelserna:

Nedanstående beskrivningar avser genomsnittliga kostnader och tidsåtgång vid bildande av naturreservat och nationalparker. Eftersom förslaget om en ambitiös satsning i fjällen behöver analyseras ytterligare vad avser exakt avgränsning av de olika skyddsformer som kan bli aktuella i de olika delarna av området, har inte en precis kostnad för utredningens förslag beräknats. Nedan beskrivs därför de administrativa kostnaderna för att bilda ett naturreservat, en nationalpark och så vidare. Dessa kostnader ska sedan multipliceras med det antal naturreservat, nationalparker och så vidare som ska bildas.

Naturreservat

Naturvårdsverket har redovisat att vid bildande av ett normalt, relativt okomplicerat naturreservat kräver handläggning av själva ärendet cirka en personmånad vid länsstyrelsen, vilket motsvarar 70 000–80 000 kronor. Inför detta krävs arbete med avgränsning av området, förhandling med markägarna och i förekommande fall lantmäteriförrättning. Dessa kostnader är svåra att uppskatta, men värderingskostnaden bedöms ligga på cirka 350 kronor/hektar produktiv skogsmark. Om ett mer schabloniserat arbetssätt kan användas, med stickprov och utan fältinventering, kan kostnaden minska till cirka en tredjedel av detta. I de fall ersättningsmark ska erbjudas kan å andra sidan kostnaden vara det dubbla eftersom administrationen av ersättningsmark är omfattande jämfört med intrångsersättning. Både vad avser ersättningsmark och intrångsersättning är det dock mer effektivt att göra uppgörelser för stora områden än för mindre.

Även förhandlingskostnader beror mycket på hur områdets storlek och antal inblandade markägare och om ersättningsmark ska utgå eller inte. För större områden kan Naturvårdsverket ofta förhandla direkt med större markägare vilket minskar konsultkostnaden. En skattning av en generell förhandlingskostnad kan göras utifrån årliga upparbetade förhandlingskostnader, vilket motsvarar cirka 15 000 kronor/uppgörelse.

När det gäller förrättningskostnad påverkas även dessa av de enskilda förutsättningarna såsom till exempel hela eller del av fastighet antal brytpunkter, total gränslängd samt inmätningskostnad. Upp-

gifter saknas om hur förrättningskostnader fördelats på olika åtgärder och det är därmed svårt att specificera kostnaderna för separata åtgärder som inmätning, arkivutredning, fastighetsbestämning med mera. Arkivutredningar kan även i viss mån belasta Riksarkivet i de fall all information inte finns i Naturvårdsverkets arkiv eller system som NV har tillgång till. Inmätningskostnaden beror bland annat på antalet brytpunkter, terrängförhållanden, antal områden som ska mätas in och hur långa gränssträckorna är. Schablonmässigt kan kostnaden för arbetet med nya fastighetsgränser, inklusive snitslar och markering ligga på cirka 20–24 kronor/meter gräns. Ett mycket förenklat gränsarbete sänker kostnaden till cirka 6–10 kronor/meter gräns.

I dagsläget sker det administrativa arbetet på respektive länsstyrelse, och Naturvårdsverket lämnar bidrag till länsstyrelserna för detta.

Nationalpark

Naturvårdsverket har vidare lämnat en översiktlig bedömning av de administrativa kostnaderna som uppstår vid bildande av en nationalpark. Det finns begränsad erfarenhet av att i nutid bilda nationalpark i den fjällnära regionen, vilket försvårar bedömningen av kostnaderna för att etablera nationalparker i detta område. Bedömningarna är schabloner för kostnaden av att bilda en nationalpark. Utredningen ser många positiva aspekter av att bilda nationalparker men vill inte föregripa hur många nationalparker som kommer att bildas, på kort eller lång, sikt då det föreslås bero på utfallet i lokala processer. Av denna anledning beskrivs här bara kostnaden för en nationalparksbildning. Den totala kostnaden kan först beräknas när det står klart hur de lokala processerna faller ut.

I kostnadsuppskattningen har myndigheten antagit att det tar sex år att etablera en nationalpark. Exemplet gäller en nationalpark i storleksordningen 50 000–150 000 hektar.

Uppskattat arbetsbehov för Naturvårdsverkets projektledning är 50 procent av en heltid under 6 år, alltså 3 årsarbetskrafter. Uppskattad tid för fastighetsrelaterat arbete vid Naturvårdsverket, såsom markförhandlingar, markförvärv, projektmöten, och arbete med att vara byggherre för anläggningar för friluftsliv kräver cirka 40 procent

av en heltid under sex år, alltså 2,4 årsarbetskrafter. Sammanlagd kostnad för nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete uppskattas till en miljon kronor/år, alltså totalt sex miljoner kronor.

Länsstyrelsens arbete med inventeringar, att ta fram beslut och skötselplan, regional projektledning, kommunikation, informationsinsatser friluftslivsplanering, med mera bedöms kosta mellan tre och fyra miljoner kronor/år, alltså totalt cirka 18–24 miljoner kronor.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klargörs under bildandeprojektet men en grundläggande nivå för en ny nationalpark bedöms vara två entréer, ledsystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer samt infrastruktur motsvarar cirka tio miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, mm motsvarande cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor.

Förvaltningskostnaderna för naturvårdsskötsel och fastighetsförvaltning samt underhåll av infrastruktur är svåra att bedöma. Förvaltningskostnaderna inkluderar underhåll av entréer, leder och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av eventuella skötselberoende naturtyper. Förvaltningskostnaderna bedöms för basnivån enligt ovan för en mindre nationalpark till cirka 1,5–2 miljoner kronor/år.

I normalfallet ingår inte etableringen av ett särskilt besökscentrum, så kallade Naturum, i bildandet av en nationalpark. Om det skulle vara aktuellt med ett naturum uppskattas investeringskostnaderna enligt följande:

- Naturum/byggnader: cirka 20 miljoner kronor.
- Markarbeten och parkering, med mera: cirka 10 miljoner kronor.
- Utställning, engångskostnad för basutställning: cirka 3 miljoner kronor.

Total investeringskostnad för ett eventuellt Naturum; cirka 33 miljoner kronor.

Den uppskattade årliga förvaltningskostnaden för ett eventuellt Naturum beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor/år.

Administrativa kostnader för Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget inte innebär behov av extra resurser från Skogsstyrelsens sida. De kostnader som uppstår för att delta i en projektgrupp bedöms uppgå till omkring 50 dagsverken årligen och bedöms kunna hanteras med befintlig personal.

Skogsstyrelsens insatser i samband med arbetet med att avgränsa området bedöms uppgå årligen till storleksordningen 50 dagsverken. Ingen personalförstärkning bedöms behövas för uppgiften.

Kostnader kan uppkomma för Skogsstyrelsen genom förslaget, främst då för genomförande av det föreslagna markförsäljningsprogrammet. Biotopskyddsområden bildas normalt utan ersättning på de ersättningsmarker som Sveaskog ska avyttra för att omhänderta höga naturvärden när sådana finns. Det är svårt att uppskatta omfattningen av höga naturvärden på dessa marker. Om det skulle röra sig om ett 30-tal ärenden skulle Skogsstyrelsen ha cirka 1,2 miljoner kronor i ökade kostnader. Detta bedöms kunna hanteras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag, men kan komma att behöva uppmärksammas i framtiden om ärendemängden tar allt för mycket arbete i anspråk och därmed riskerar att konkurrera med andra myndighetsuppgifter.

17.8.6 Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag

Beräkning av kostnaderna för staten grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet i olika marknadsområden presenterats. När den faktiska kostnaden för staten värderas bör man även beakta att en mycket stor del även av den statliga marken inom de avgränsade områdena består av frivilliga avsättningar och andra områden som inte kan avverkas med anledning av reglerna för certifieringen som Sveaskog och Statens fastighetsverk är anslutna till.

Sammanlagt motsvarar de direkta statliga naturvårdsavsättningarna ett marknadsvärde om cirka 5,7 miljarder kronor. I dagsläget är cirka 60 procent av detta frivilliga avsättningar inom de stora sammanhängande naturskogarna. Förslaget innebär därmed att statens markportfölj, genom direkt ägande genom myndigheter och indirekt genom det helägda aktiebolaget Sveaskog minskar i marknadsvärde.

Tabell 17.9 Uppskattat marknadsvärde av de direkta statliga avsättningarna

Produktiv skogsmark, hektar

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Sammanlagt markvärde
Statens fastighetsverk	91 000*	46 600**	3 630 000 000 kr
Sveaskog AB	49 000*	36 800***	1 950 000 000 kr
Övriga statliga ägare	2 500	-	100 000 000 kr
Summa	**142 500**	**83 400**	**5 680 000 000 kr**

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

** Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent.

*** Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

17.8.7 Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder

Utredningen har fört en dialog med Sveaskog för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för Sveaskog och deras kunder när det gäller förslaget om ett omfattande områdesskydd av fjällnära skog. Sveaskog har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av Sveaskogs mark undantas för naturvård samt den del som innebär att Sveaskog förser privata markägare som berörs av förslaget, med ersättningsmark inom ramen för det föreslagna markförsäljningsprogrammet.

Sveaskog har poängterarat att det tillhandahållna underlaget har osäkerheter som gör det svårt att genomföra en detaljerad konsekvensanalys vilket inneburit att Sveaskog gjort vissa generella antaganden. Om avsteg från dessa antaganden görs kan konsekvenserna för Sveaskog, bolagets kunder och regionala arbetstillfällen förändras. Dessa antaganden är;

- Allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare kompenseras med ersättningsmark inom samma kommun som den skyddsvärda skogen är belägen.
- Enskilda skogsägare bedöms välja ersättningsmark för 25 procent av arealen.

- Sveaskog använder nuvarande markförsäljningsprogram för att erbjuda ersättningsmarker till markägare med skyddsvärda skogar samt utökar programmet till en omfattning som minst motsvarar behovet av ersättningsmark inom utredningens förslag.
- För att Sveaskog skulle kunna bedöma konsekvenser för virkesförsörjning har bolaget antagit att ersättningsmarkerna utgör ett tvärsnitt av Sveaskogs brukade markinnehav samt att närhetsprincipen gäller, det vill säga att ersättningsmarkerna tas från Sveaskogs markinnehav i geografisk närheten av de områden som ska skyddas.
- Vidare har bolaget antagit att utbytesratio i areal mellan skyddsvärd skog och ersättningssmark är 1:1. Antagandet baseras på att även om de skyddsvärda skogarna sannolikt har ett högre genomsnittligt virkesförråd än ersättningsmarken så kompenseras detta av att Sveaskogs marker är mer produktiva, välskötta och mer tillgängliga jämfört med de skyddsvärda skogarna.

Ekonomiska konsekvenser för Sveaskog och staten

Förslagen innebär att Sveaskog avstår skogar för formellt skydd till ett värde av cirka 2 miljarder kronor, enligt utredningens bedömning. Sveaskog har ett lågt brukande i den fjällnära regionen och där uppskattas de årliga virkesintäkterna minska med upp till cirka 1 miljon kronor/år för all framtid, utöver den värdeminskning som bolaget drabbas av genom minskat markvärde på grund av avverkningsrestriktioner.

För de skogar som enlig förslaget bör avsättas för naturvård utanför den fjällnära gränsen har dock Sveaskog ett högre grad av brukande, vilket innebär att det för dessa skogar kan röra sig om större intäktsbortfall. Om marken ska överlåtas till Naturvårdsverket kan kostnader även uppkomma då frivilligt avsatt skog måste kompenseras med annan för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättningar inom beståndet. Det kan givetvis diskuteras om en sådan policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring.

Ett utökat markförsäljningsprogram för att erbjuda andra markägare kompensationsmark för skyddsvärda skogar påverkar på kort sikt Sveaskogs möjligheter att försörja regionala kunder med skogsråvara. På längre sikt har dock bolaget möjlighet att kompensera för detta genom nyförvärv av skogsmark. Utan möjlighet att hantera ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet skulle Sveaskog behöva lämna ifrån sig mark till ett uppskattat värde av cirka 2 miljarder kronor utan möjligheter till nyanskaffning av mark.

Om de marker som säljs ut från Sveaskog gör att bolagets samlade skogsinnehav inte kan brukas lika effektivt kan ytterligare kostnader tillkomma.

Konsekvenser för Sveaskog att utföra sitt uppdrag

Sveaskogs verksamhet ska enligt uppdrag från staten baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Sveaskogs uppdrag renodlades 2010, efter kritik från Riksrevisionen om att Sveaskogs tidigare många uppdrag, inklusive uppgiften att erbjuda ersättningsmark vid reservatsbildning, var svårt att förena med kravet på affärsmässighet. Med det förändrade uppdraget bedömde Riksrevisionen att styrningen av bolaget förbättrades och att det skapade en tydligare inriktning mot affärsmässighet. Ytterligare ersättningsmarker från Sveaskog är därmed inte oproblematiskt eftersom det kan påverka bolagets möjligheter att vara ett affärsdrivande bolag.

Riksrevisionen riktade kritik mot att Sveaskog 2008 uppdrogs att bidra med skogsmark till reservatsbildning utan krav på intrångsersättning trots att marknadsvärdet uppskattades till 2,9 miljarder kronor. Riksrevisionens bedömning är att det inte var ett affärsmässigt förfarande och strider mot aktiebolagslagen Utredningens förslag om att Sveaskog ska överlåta 49 000 hektar till formellt skydd utan ersättning påverkar bolaget på motsvarande sätt.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden, bidra till ökad konkurrens samt leverera råvara till köpsågverken som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror eftersom skogsbolagen huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Detta uppdrag är särskilt viktigt i norra Sverige där markägandet domineras av ett fåtal skogsbolag. Vidare har Sveaskog en viktig roll att tillhandahålla en jämn och säker

virkesförsörjning till skogsindustrin. Ersättningsmarker från Sveaskog skulle kunna påverka bolagets möjligheter att uppfylla sin funktion på virkesmarknaden på ett negativt sätt.

Konsekvenser för Sveaskog av att erbjuda ersättningsmark genom ett utökat markförsäljningsprogram

Sveaskog bedömer att konsekvenserna för bolaget och den lokala virkesmarknaden av utredningens förslag att Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ett utökat markförsäljningsprogram är hanterbara i jämförelse med om ersättningsmark skulle erbjudas med en liknande konstruktion som det tidigare ESAB-paketet. Så här sammanfattar Sveaskog konsekvenserna av utredningens förslag:

Sveaskog har i dag 27 300 hektar kvar inom markförsäljningsprogrammet innan uppdraget från riksdagen 2002 är uppfyllt. Utredningen har föreslagit att använda markförsäljningsprogrammet för enskilda markägare som bidrar till skydd av natur i den fjällnära regionen men gör bedömningen av att det då finns ett behov av ytterligare cirka 30 000 hektar för att tillgodose marker till de enskilda markägare som har skogsmark inom det utpekade skyddsvärda området inom den fjällnära regionen.

Markförsäljningsprogrammet genomförs på marknadsmässiga grunder, och är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Bolaget anser att en utökning av programmet i den omfattningen inte skulle innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog och ser även att det kan finnas fördelar med att det förtydligas att det utökade programmet ska användas särskilt till enskilda markägare som bidrar till skydd av skog. Ersättningen Sveaskog får inom markförsäljningsprogrammet kan bolaget sedan välja att antingen lämna som utdelning till staten eller använda för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder vilket stödjer bolagets skogsbruk.

Ett utökat markförsäljningsprogam innebär temporärt minskade virkesintäkter för Sveaskog samtidigt som det på kort sikt kan påverka virkesförsörjningen från Sveaskog till vissa kunder. Samtidigt finns volymerna kvar på den öppna virkesmarknaden eftersom målgruppen är enskilda skogsägare som saknar egen industri. Påverkan på skogsindustri utan egen skogsmark blir därför betydligt mindre än vid en överföring av skogsmark från Sveaskog till privata skogs-

bolag. På längre sikt kommer Sveaskog dessutom kunna förvärva ny skogsmark om utökningen av markförsäljningsprogrammet är begränsad, vilket säkerställer råvaruförsörjningen och skapar trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter.

Kostnaderna för staten blir på kort sikt desamma oberoende av om markägare ersätts genom ersättningsmarker från Sveaskog eller om markförsäljningsprogrammet nyttjas. När markförsäljningsprogrammet används kan Sveaskog däremot återinvestera i ny skogsmark och säkerställa fortsatt utdelning till staten. Därigenom uppstår ingen värdeminskning av bolaget eller intäktsförluster för all framtid såsom vid ett minskat markinnehav till följd av utdelning av ersättningsmarker.

Sveaskog har en funktionell fastighetsorganisation och har genom affären med Jokkmokks allmänningsskogar utarbetat en rutin för ett snabbt genomförande. Med Sveaskog som aktiv part vid förhandlingarna om skyddsvärda skogar skapas större flexibilitet och möjligheter till anpassningar till enskilda markägares individuella önskemål.

Sveaskogs inställning till utredningens förslag om ett markförsäljningsprogram innebär sammanfattningsvis att förslaget uppnår den transparens som tidigare ifrågasatts genom att prioriteringar för skydd av natur först görs via statsbudgeten och samtidigt som det ger enskilda skogsägare möjlighet till fortsatt utkomst från skogsbruk.

Konsekvenser för landsbygdsutveckling

I norra Sverige är Sveaskog en mycket stor markägare och bolaget är därmed en betydande leverantör av skogsråvara till industrier som inte har någon egen skogsmark. Sveaskog levererar årligen 2,6 miljoner m^3fub från egen skog i det nu aktuella området, varav 92 procent går till kunder som saknar eget skogsinnehav.

Till dessa kunder är Sveaskog i många fall huvudförsörjare av råvara, och därigenom en garant för deras möjlighet att verka och utveckla sin verksamhet. 60 procent av allt timmer i norra Sverige levereras till sågverk där Sveaskog står för mellan 60 till 100 procent av försörjningen.

Massa- och papperstillverkarna i norra Sverige saknar, med undantag för SCA, eget skogsinnehav i norra Sverige och är således

beroende av Sveaskog för en kostnadseffektiv virkesanskaffning. Att förse de privata skogsbolagen med ersättningsmark från Sveaskog skulle riskera att förändra virkesströmmarna i norra Sverige och att påverka övriga sågverks och massabruks möjligheter att långsiktigt anskaffa råvara. Detta i sin tur skulle riskera att påverka dessa företags möjligheter att utveckla och investera i sin verksamhet.

Ersättningsmarker till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare i enlighet med utredningens förslag skulle medföra mellan 110 000–170 000 m^3sk/år i minskade virkesvolymer. Det kan försvåra Sveaskogs möjligheter att bedriva skogsbruk och tillhandahålla en jämn och säker råvaruförsörjning. Om ersättningsmarkerna, som utredningen föreslår, erbjuds inom markförsäljningsprogrammet för dessa markägare, skulle dock den ersättning Sveaskog får kunna användas av bolaget för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder och denna effekt på virkesförsörjningen kan då på sikt minskas.

17.8.8 Konsekvenser för Statens fastighetsverk

Utredningen har fört en dialog med Statens fastighetsverk för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för verket när det gäller förslaget. Statens fastighetsverk har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av verkets mark undantas för naturvård. Statens fastighetsverk har informerats om hur stora arealer det handlar om samt var dessa är belägna.

Inledningsvis pekar Statens fastighetsverk på att det finns en viss diskrepans i frågan om avgränsning och ingående arealer mellan utredningens förslag och fastighetsverkets bedömning. Statens fastighetsverk är av uppfattningen att stora delar av de områden som länsstyrelserna bedömt ha höga naturvärden inom dess innehav i själva verkat har låga naturvärden och är lämpliga för avverkning.

Konsekvenser med avseende på vinstbortfall

Statens fastighetsverk har uppgett att det finns svårigheter med att göra exakta beräkningar av hur mycket Statens fastighetsverks överskott från skogsbruksverksamheten minskar i och med avsättning av det föreslagna området, eftersom många faktorer spelar in.

Genom att titta på målklassning och åldersklassfördelning och jämföra detta med hela innehavet kan en översiktlig bedömning göras.

Förslaget omfattar cirka 91 000 hektar produktiv skogsmark av Statens fastighetsverks totala innehav i de berörda fjällkommunerna utanför formellt skydd om cirka 281 000 hektar.

Statens fastighetsverks överskott från skogsaffärer är cirka 17,5 miljoner kronor.

Större andel ovan fjällnära och något högre andel mycket gammal skog gör att Statens fastighetsverk uppskattar att förslaget innebär ett minskat överskott från sitt skogsbruk med mellan 3 och 3,5 miljoner kronor/år.

Konsekvenser på avkastningskravet på myndighetsnivå

Intäkter från avverkning är inte avgörande för hela Statens fastighetsverks budget, men kommer sannolikt att öka över tid. En minskad skogsbruksrelaterad intäkt kommer dock enligt Statens fastighetsverk att påverka dess förmåga att underhålla vägar, bedriva naturvårdande skötsel, restaurera skadade ungskogar med mera.

Statens fastighetsverk är dominerande markägare i stora delar av det aktuella området, vilket gör att verkets vägnät är viktigt för tillgänglighet för friluftsliv, jakt, fiske, besöksnäring och till befintliga reservat.

Konsekvenser på antal anställda

För att kunna bedöma hur förslaget påverkar antal anställda behöver frågan utredas om hur de planerade naturreservaten ska förvaltas. Statens fastighetsverk menar att dess uppdrag lämpar sig för förvaltning av naturreservat. Verket bedömer att delar av områdena kommer behöva en aktiv skötsel och där har Statens fastighetsverk god erfarenhet och kompetens i förvaltningen.

Konsekvenser för Statens fastighetsverks kunder

Enligt Statens fastighetsverk går virke från det avgränsade området i dagsläget till många olika kunder. Myndigheten har påpekat att de enligt verkets nuvarande strategi har en planerad årlig avverkning i området på cirka 19 000 m^3fub/år.

I de långsiktiga beräkningar som gjorts beräknas dock avverkningsnivån på lång sikt kunna tredubblas inom hela Statens fastighetsverks skogsinnehav. Ökningen är mindre i det avgränsade området men på lång sikt förväntas avverkningsnivån enligt Statens fastighetsverk kunna öka med 50–100 procent.

Konsekvenser för naturvården

Statens fastighetsverk kommer behöva se över verkets mål för naturvårdande skötsel av ekonomiska och praktiska skäl. Ungefär 7 500 hektar av Statens fastighetsverks drygt 8 600 hektar NS-klassade bestånd ligger inom det avgränsade området.

Om Statens fastighetsverk blir reservatsförvaltare kan verksamheten med naturvårdande skötsel fortsätta inom ramen för reservatsförvaltingen. Genom förslaget kommer Statens Fastighetsverks andel frivilliga avsättningar minska från drygt 18 procent till knappt sex procent. Grundkravet i FSC-standarden är fem procent men enligt den nya standarden ska man även ha ytterligare fem procent avsättningar och/eller alternativ skötsel. Statens fastighetsverk kommer således inom FSC-standarden behöva avsätta ytterligare områden som frivilliga avsättningar eller som områden med förstärkt hänsyn.

17.8.9 Ekologiska konsekvenser

Som framgår av kapitel 9.11 föreslår utredningen att regeringen ska besluta om ett nationellt program för biologisk mångfald med de mål och resurser för avsättningar och skydd av skog för naturvård som ska gälla. Sammanvägningen av olika samhällsmål och ambitionsnivåer för skydd föreslås därmed beslutas politiskt.

I den utsträckning ytterligare formellt skydd prioriteras politiskt, föreslår utredningen att skogstyper, vars bevarande i Sverige har betydelse för deras bevarande i Västeuropa, prioriteras. De stora sam-

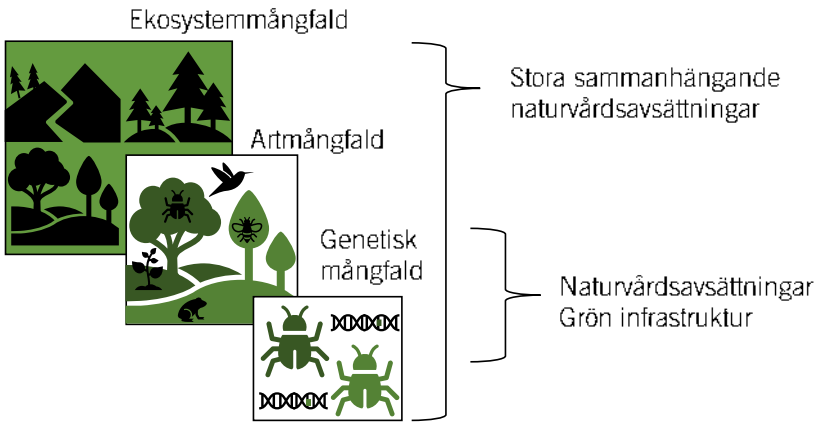
manhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära är en sådan skogstyp.

Som beskrivits i kapitel 3.6.1 indelas biologisk mångfald normalt i tre olika typer; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald. Ekosystemmångfald innebär ett landskaps mångfald av ekologiskt funktionella ekosystem med sina strukturer och processer.

I den fjällnära skogen förekommer ofta improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden blandad med produktiva skogsmark och på högre höjd ansluter fjällbjörkskog och kalfjäll. Utredningen menar att detta utgör en ekosystemmångfald i stora ekologiskt intakta och under lång tid renbetespräglade naturlandskap. Bevarandet av dessa för Västeuropa i princip unika stora sammanhängande naturskogar med sin ekosystemmångfald bör ha hög prioritet inom Sveriges nationella miljömål och internationella åtaganden för biologisk mångfald.

Figur 17.1 Olika nivåer av biologisk mångfald

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse



Källa: Egen bearbetning.

Det skogslandskap i Sverige som har den i särklass bäst utvecklade ekosystemmångfalden är de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovanför och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, något som inte på

samma sätt är möjligt i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att möjliggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden. Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär dessutom ett betydligt säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap.

Genom att bevara dessa områden kan den nordsydgående fjällskogen även få en avgörande betydelse för artmångfalden genom att arter i takt med klimatförändringarna kan förflytta sig obehindrat norrut i de sammanhängande naturskogarna längs fjällkedjan. Forskning visar att om fragmenteringen av den fjällnära skogen fortsätter så minskar möjligheterna till bevarad ekosystemmångfald i den svenska fjällskogen[14].

Om satsningen enligt förslaget om fjällskogen genomförs kommer det innebära att andra skogstyper kan behöva prioriteras lägre eftersom att avsätta de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kommer att kräva betydande resurser.

Utredningen bedömer att bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna, enligt resonemangen ovan, innebär att skydd av barrskogar med liknande biologisk mångfald i övriga delar av norra Sverige, både kan och bör prioriteras lägre för naturvård också av ekologiska skäl. Utredningen bedömer att prioriteringen av de stora sammanhängande naturskogarna före övriga liknande barrskogar, utifrån ovanstående, är både rimlig och innebär den mest kostnadseffektiva naturvården.

Att avsätta stora arealer för naturvård i form av naturreservat eller på annat sätt innebär också att kulturmiljön värnas inom dessa om-

[14] Angelstam P. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

råden. Detta kan därmed innebära bättre förutsättningar för entreprenörer och lokala krafter att använda och utveckla kulturmiljön som resurs för en besöksnäring eller annan landsbygdsutvecklande verksamhet.

17.8.10 Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen

Utredningen bedömer utifrån ovanstående resonemang att förslaget om ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden på ett betydande sätt skulle bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Storslagen fjällmiljö*, *Levande skogar* och *Ett rikt växt och djurliv* och även bidra till miljökvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande sjöar och vattendrag* samt mål för friluftsliv.

17.8.11 Effekter på företagande

Utredningens förslag bygger på att större sammanhängande områden med mycket höga naturvärden i och i direkt anslutning till den fjällnära skogen omfattande cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, avgränsas och avsätts för naturvård, främst som naturreservat och nationalparker.

De stora sammanhängande naturskogarna som omfattas av förslaget har ett uppskattat virkesförråd på cirka 80 miljoner m^3sk.

Förslagets påverkan på skogsnäringen

Sammanlagt avverkas cirka en halv miljoner m^3sk i hela det fjällnära området per år, genom gallring och slutavverkning. Det motsvarar knappt två procent av sådan avverkning i Norrland och drygt en halv procent av hela landets avverkning genom gallring och slutavverkning.

Slutavverkningarna i det fjällnära området står för 88 procent av virkesfångsten och gallring för tolv procent. I det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden har det under den senaste tioårsperioden i princip inte skett några skogsbruksåtgärder. Det årliga genomsnittet med slutavverkning,

gallring och röjning motsvarar cirka 0,1 procent av arealen och det handlar i huvudsak om röjning.

Scenarier som beräknar framtida avverkningspotential för det fjällnära området visar på en teoretisk avverkningspotential på cirka två miljoner m^3sk per år, vilket alltså är närmare fyra gånger mer än vad den årliga avverkningen varit de senaste tio åren.

Drygt hälften av denna potential beräknas härröra från det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden[15]. Det *teoretiska* värdet av virket från dessa skogar är i medeltal cirka 250 kronor/m^3sk, enligt uppgifter från Svefa[16], vilket därmed skulle innebära en årlig möjlig intäkt på 250 miljoner kronor. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till sådant som drivningsförhållanden, lönsamhet i avverkning eller annat som kan påverka avverkningsnivån utan är en teoretisk potential. Sammantaget tyder dock åldersklassfördelningen och scenarioberäkningarna på att det finns en högre potential för avverkning i detta område än vad som nyttjas i dag om inte begränsningar med anledning av områdets höga naturvärden räknas in.

Utredningen har genomfört riktade intervjuer med sågverksföretag och annan träindustri i nordvästra Sverige där merparten får en liten men betydelsefull andel av sin råvara från den fjällnära skogen. De intervjuade poängterar att i den mån begränsningar i avverkning införs i någon del av deras virkesfångstområde, kommer det öka trycket på avverkning i andra delar av området. Det är därför viktigt att utredningens förslag om att avsätta de stora sammanhängande områdena i den fjällnära skogen för naturvård sker i ett sammanhang där skogen utan höga naturvärden, utanför dessa områden, kan brukas effektivt.

Utredningen bedömer, efter diskussioner med representanter för berörda markägarkategorier och sågverk i området, att den absoluta merparten av de områden som nu föreslås avgränsas, hyser så höga naturvärden, att det av marknadsmässiga skäl är i princip omöjligt att avverka och sälja virke från dessa skogar.

Stora delar av området är som nämnts, redan frivilligt avsatt för naturvård av skogsbruket. Bedömningen är därmed att påverkan på virkesflödena som de ser ut i dag, i praktiken är begränsad på en övergripande nivå.

[15] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.
[16] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.

De analyser av bortfall av virkesintäkter med anledning av förslaget, som utredningen bett Sveaskog och Statens fastighetsverk att beräkna, visar på ett intäktsbortfall på i medeltal cirka 60–80 kronor/hektar och år för de cirka 57 000 hektar produktionsklassad skog som berörs av förslaget. Den låga siffran beror naturligtvis på att detta är områden som Sveaskog och Statens fastighetsverk inte planerat några omfattande avverkningar i.

Skillnaden mellan en frivillig och en formell avsättning är dock att en frivillig avsättning innebär att markägaren fortfarande har ett handlingsutrymme för området i en situation med ändrade förutsättningar. När en frivillig avsättning omvandlas till en formell sådan försvinner denna handlingsfrihet. Att hela eller en del av innehavet skyddas formellt kan också innebära en begränsning i möjligheten att belåna fastigheten.

Cirka 5 procent av arealen inom förslaget består av skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå. Dessa områden ingår genom deras betydelse för att kunna bevara stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Dessa arealer skulle i dagsläget troligen kunna brukas utan att problem att sälja virket uppstår. Däremot kan lönsamhet i avverkningen ibland blir svår att uppnå, då det inte sällan rör sig om områden där ett utbrett skogsbilnät saknas.

För de enskilda markägare vars innehav ligger inom dessa områden, är utredningens förslag att dessa markägare i första hand ska kompenseras genom att erbjudas ersättningsmark genom Sveaskogs markförsäljningsprogram, för att de fortsatt ska ha möjlighet att bedriva ett aktivt skogsbruk till nytta för lokalsamhället.

Vidare innebär utredningens förslag att de stora avsättningar för naturvård som görs av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning den fjällnära skogen, medför att behovet av ytterligare avsättningar av liknande skogstyper utanför de avgränsade skogarna minskar kraftigt. Det är utredningens analys att under förutsättning att riksdag och regering uttalar en politisk tydlig ambitionsnivå i linje med utredningens förslag, kommer osäkerheter i möjligheter att bruka skogen att minska och en ökad vilja till investeringar i produktionshöjande åtgärder på den övriga skogsmarken möjliggöras. Det i sin tur kommer kunna bidra till ett fortsatt aktivt skogsbruk i regionen.

En annan aspekt på förslaget är det faktum att man koncentrerar avsättningar för naturvård till skogsmark som i huvudsak är mindre ekonomiskt lönsamma att bruka och som är belagda med restriktioner genom certifieringsregler. Detta kan innebära fördelar i förhållande till att motsvarande arealer avsätts för naturvård i mer högproduktiva områden med en utbyggd infrastruktur och närmare till industri. Sammantaget är därmed bedömningen att skogsnäringen som helhet kommer att påverkas i mindre utsträckning av förslaget, medan påverkan för enskilda markägare och företag som är beroende av råvara från området, kan komma att bli större.

Sysselsättning inom skogsbruk

Det område som föreslås avsättas för naturvård består av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden. Det föreslagna området består i dag till stor del av kända frivilliga avsättningar. På skogsbolagens mark inom förslaget är cirka 56 procent avsatt som frivilliga avsättningar, Svenska kyrkan har avsatt cirka 44 procent, Sveaskog har avsatt cirka 75 procent och Statens fastighetsverk har avsatt cirka 51 procent som frivilliga avsättningar inom förslaget.

Utöver detta vet vi att det finns stora arealer frivilliga avsättningar som allmänningar- och besparingsskogar samt enskilda markägare gjort men som inte är offentliggjorda. Sammantaget indikerar detta att skogsbruksåtgärder inom stora delar av området inte planeras inom överskådlig tid. Detta innebär troligen att förslagets påverkan på sysselsättningen inom området som helhet blir begränsad, men att det lokalt kan ha en negativ inverkan på sysselsättningen inom skogsnäringen. Någon bedömning av antal arbetstillfällen har dock inte varit möjlig att göra.

Förslagets påverkan på naturturism, besöksnäring och friluftsliv

Utredningen bedömer att naturturismen påverkas i huvudsak positivt, då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd av området görs en zonering som ska innebära möjligheter för naturturismen att utvecklas samtidigt som den besöksvärda skogen blir kvar som reseanledning och besöksmål. Det är även viktigt att möj-

ligheten att jaga inte begränsas mer än vid det fåtal fall då det kan krävas för att uppnå syftet med skyddet.

En nackdel för visst friluftsliv och viss besöksnäring, som på sikt kan komma att uppstå är det faktum att skogsbilvägar i de skyddade områdena eventuellt inte kommer att underhållas av staten på samma sätt som de gjorts av skogsbruket.

Påverkan på lokalt och regionalt näringsliv knutet till besöksnäringen bör vara positiva, särskilt om riktade satsningar på naturturism och upplevelseturism genomförs. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att göra en bedömning av antalet möjliga nya arbetstillfällen. Utredningen gör dock bedömningen att förslaget på lång sikt är positivt på mängden arbetstillfällen inom besöksnäring och naturturism, även om det på kort sikt inte kan förväntas så stor effekt.

Ur ett friluftlivsperspektiv är förslaget positivt genom att stora områden får fortsätta vara opåverkade av exploatering. Till exempel underlättas etableringen av vandringsleder, vilket kan gynna folkhälsan genom möjlighet till friluftsliv i områden med hög upplevelsekvalitet.

Antal företag som berörs av förslaget

I de 19 fjällkommuner, varav 17 berörs av förslaget, finns sammanlagt 14 035 företag med SNI-kod 02 (skogsbruk) och 286 företag med SNI-kod 16 (tillverkning trä). Av företagen inom SNI-kod 02 är dock drygt 90 procent fysiska personer, det vill säga i detta sammanhang enskilda skogsägare, som till största delen inte har skogsbruk som sin huvudsakliga sysselsättning och inkomstkälla. Den enskilt ägda marken inom förslaget utgörs av cirka 7 300 fastigheter.

Utredningens bedömning är att de flesta av landets 51 samebyar berörs av förslaget vilket innebär uppemot 1 000 rennäringsföretag.

Antalet turism- och besöksnäringsföretag som berörs av förslaget har inte kunnat beräknas.

Förslagets påverkan på renskötseln

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-marker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen.

Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby.

Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över elva procent den samlade produktiva skogsmarksarealen inom året-runt-markerna. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 155 000 hektar vilket motsvarar cirka fem procent av den produktiva skogsmark som är inom utpekade riksintressen. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka fem procent av det totala areal produktiv skogsmark som är utpekad som kärnområden.

Av naturliga skäl innebär förslaget störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. Det innebär att ytterligare 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt vilket, motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen av sådan skog utanför formellt skydd. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller 33 procent av den oskyddade arealen produktiv skogsmark inom kärnområden.

Tabell 17.10 Förslagets påverkan för samebyarna

Produktiv skogsmark, hektar

	Areal som omfattas av förslaget		Varav inom åretruntmarkerna	
	Ovan	Nedan	Ovan	Nedan
Baste cearru	2 345	2 426	1 099	24
Gabna	5 564	1 341	2 348	167
Girjas	2 471	1 483	1 767	273
Gran	7 448	1 085	6 824	942
Gällivare	679	5 963	485	5 441
Handölsdalen	31 588	16 276	1 561	874
Idre	4 334	3 783	1 202	1 895
Jijnjevaerie	11 536	18 926	2 059	1 693
Jovnevaerie	8 881	9 052	2 146	884
Jåhkågaska tjiellde	1 250	1 120	116	746
Kalix	0	0	0	0
Kall	31 219	5 968	579	2
Korju	0	0	0	0
Könkämä	91	2 522	91	2 522
Laevas	5 717	1 402	665	144
Lainiovuoma	172	74	172	74
Liehittäjä	0	0	0	0
Luokta-Mávas	1 276	2 528	1 276	1 478
Malå	0	0	0	0
Maskaure	3 199	2 100	3 199	2 100
Mausjaur	0	1 324	0	1 324
Mittådalen	28 177	16 801	4 259	701
Muonio	1 669	1 402	0	0
Njaarke	5 012	18 339	3 472	4 087
Ohredahke	7 228	11 083	1 765	1 577
Pirttijärvi	0	16 236	0	1 434
Raedtievaerie	22 104	0	1 989	0
Ran	13 195	5 829	10 457	1 383
Ruvhten sijte	22 236	11 430	7 294	1 137
Saarivuoma	3 596	4 059	3 473	3 207
Sattajärvi	0	0	0	0
Semisjaur-Njarg	2 362	4 332	2 362	4 237
Sierri	175	108	175	108
Sirges	2 216	1 369	1 083	995
Ståkke	1 540	1 233	1 540	1 233

	Areal som omfattas av förslaget		Varav inom åretruntmarkerna	
	Ovan	Nedan	Ovan	Nedan
Svaipa	2 342	487	2 342	487
Talma	4 535	2 339	4 535	2 339
Tuorpon	3 863	3 223	2 729	2 849
Tåssåsen	13 337	19 497	1 185	1 591
Tärendö	0	354	0	0
Ubmeje tjeälddie	19 052	4 361	16 232	2 596
Udtja	3 340	1 416	2 206	1 041
Unna Tjerusj	5 560	794	4 065	194
Vapsten	21 978	10 173	21 373	6 652
Vilhelmina norra	25 646	12 128	25 448	11 670
Vilhelmina södra	12 613	5 521	12 572	4 916
Vittangi	4 323	1 659	4 323	1 657
Voernese	22 323	1 928	13 238	1 928
Västra Kikkejaure	197	2 895	197	2 895
Ängeså	0	0	0	
Östra Kikkejaure	0	202	0	202
Summa	**310 225**	**204 173**	**155 037**	**75 213**

Egen bearbetning efter *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*. Naturvårdsverket, 2020.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård.

Det finns dock en risk för att rennäringen kan påverkas negativt av att naturturismen och besöksnäring ökar, vilket utredningen bedömer att den kommer att göra. Det problemet bör dock vara begränsat då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd görs en zonering och kanalisering samt att skötselplaner utarbetas i samverkan med berörda parter.

Den del av förslaget som innebär att Sveaskog ska avstå mark som ersättningsmark till enskilda skogsägare kan medföra vissa negativa konsekvenser för rennäringen. Vid skogsbruksåtgärder ska då samråd ske mellan sameby och enskilda markägare i stället för med Sveaskog, som kan ha bättre möjligheter att planera sitt skogsbruk och anpassa sig efter renskötselns behov.

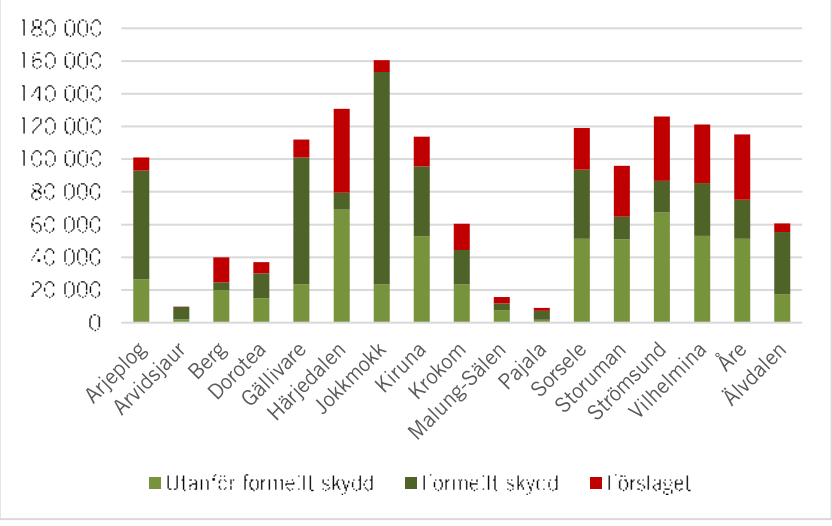
Att andelen formellt skydd inom året-runt-markerna och skogar av riksintresse ökar markant genom förslaget bedöms dock sammantaget innebära att renskötselns förutsättningar stärks.

17.8.12 Kommuner och regioner som berörs av förslaget

Det är totalt 17 kommuner av landets 19 fjällkommuner som berörs av förslaget. I figurerna nedan visas förslagets påverkan för de olika kommunerna när det gäller hur stor andel av den produktiva skogsmarken inom kommunen som är skyddad formellt innan och efter förslagets genomförande.

Figur 17.2 Tillkommande formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Förslaget avser till stora delar att lösa frågan om hur skyddsvärda skogar ska hanteras ovan gränsen för fjällnära skog. I dagsläget varierar andelen formellt skydd i denna region mellan som lägst 26 procent i Storuman upp till 96 procent i Pajala. Effekten för förslaget blir naturligtvis störs i de kommuner som i dagsläget har mycket av

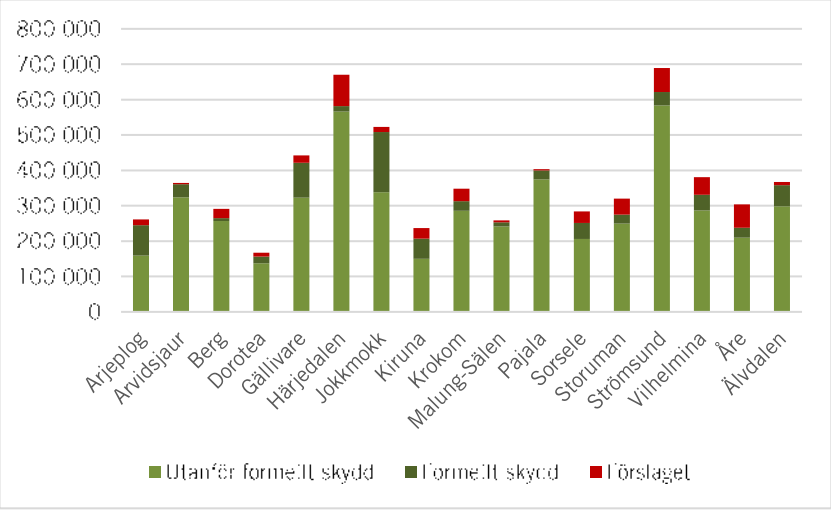
de stora sammanhängande naturskogarna ovan den fjällnära gränsen utanför formellt skydd och frivilliga avsättningar.

I Åre kommun går andelen naturvårdsavsättningar för produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen från 35 till 85 procent Motsvarande siffra för Bergs kommun är från 33 till 81 procent, Storumans kommun från 26 till 70 procent och för Härjedalens kommun från 39 till 79 procent. I dessa kommuner kommer förslaget innebära nästan en fördubbling av andelen produktiv skogsmark som är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen. Om förslaget genomförs är det är något som dessa kommuner måste ta i beaktande när framtida strategier för tillväxt ska formuleras.

För de kommuner som redan har en stor andel skyddad natur ovan den fjällnära gränsen får förslaget inte lika stora konsekvenser.

Figur 17.3 Tillkommande areal formellt skydd per kommun

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Produktiv skogsmark enligt NMD.

När det kommer till konsekvenserna för de berörda fjällkommunerna i stort blir den relativa påverkan mindre. Alla de berörda kommunerna har stora arealer produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen som varken är formellt skyddad eller påverkas av förslaget. Det är framför allt de kommuner med stort enskilt ägande och litet statligt

markägande som påverkas av förslaget. Utredningens bedömning är att det formella skyddet endast i liten mån påverkar förutsättningarna att bedriva skogsbruk då marknadsefterfrågan för virke från de naturskogar med mycket höga naturvärden som förslaget omfattar är i det närmaste obefintligt.

Däremot kommer förslaget innebära att cirka 8,2 miljarder kronor kommer att betalas i intrångsersättning till de enskilda som äger fastigheter som berörs. För de kommuner med stort antal privat närboägda skogsbruksfastigheter kommer detta innebära ett påtagligt kapitaltillskott till vissa invånare, som kommer kunna investeras i andra verksamheter. Med tanke på den relativt sett låga lönsamheten för skogsbruk i den fjällnära regionen kan alternativa investeringar, på både kort och lång sikt, bidra till att stärka företagande och tillväxt i de berörda kommunerna.

Därutöver bedömer utredningen att nya lokala arbetstillfällen kan komma att skapas inom besöks- och turistnäring vilket kan ha en positiv inverkan på arbetsmarknaden i kommunerna och regionerna.

Konsekvenserna av den statliga investeringen i glesbygd som förslaget innebär är svåra att bedöma, men det finns enligt utredningens uppfattning anledning att tro att tillväxten kan komma att gynnas både på lång och kort sikt.

17.8.13 Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Som framgår av kapitel 8.17 bedömer utredningen att ytterligare åtgärder för naturvård är nödvändiga för att uppnå konventionen för biologisk mångfald och art- och habitatdirektivet.

Utredningen bedömer att ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan räknas Sverige till godo såväl inom konventionen för biologisk mångfald som art- och habitatdirektivet. De cirka 316 000 hektar av de stora sammanhängande naturskogarna som ligger ovanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i alpin region. De cirka 209 000 hektar som ligger nedanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i boreal region.

EU:s strategi för biologisk mångfald anger bland annat följande[17]: Minst 30 procent av EU: s landområde och 30 procent av EU: s havsområde ska skyddas formellt och innehålla ekologiska korridorer i ett transeuropeiskt naturanätverk. Minst en tredjedel av EU: s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar (primary[18] and old-growth forests).

Som en del av detta fokus på strikt skydd kommer det att, enligt strategin, vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

Utredningen bedömer att de värdekärnor som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden överensstämmer med innebörden i primary and old-growth forests[19]. De avgränsade naturskogarna med mycket höga naturvärden ska till minst 70 procent utgöras av värdekärna enligt utredningens förslag, Andelen värdekärna varierar mellan olika områden men den totala andelen värdekärna i utredningens förslag utgör enligt länsstyrelsernas inventeringar cirka 95 procent av den produktiva skogsmarken.

[17] Europeiska kommissionen, *EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*, s. 5.
[18] Begreppet primary forest behandlas närmare i kapitel 8.4.5.
[19] Begreppet primary forest har definierats i ett till CBD tillhörande arbetsdokument. Där anges att vad som avses är en skog som aldrig har avverkats och som har utvecklats genom naturliga störningar och naturliga processer, oavsett ålder. I begreppet primary forest inkluderas också skogar som använts av ursprungsfolk och lokalsamhällen med en sådan traditionell livsstil som bevarar och uthålligt brukar biologisk mångfald. Den nuvarande skogsstrukturen ska dock normalt vara lik den naturliga och ha uppkommit genom naturlig föryngring.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

31 kap.

9 §

Bestämmelsen kompletteras med en hänvisning till 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att beslut om hänsyn avseende hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande även omfattas av den så kallade ackumuleringsregeln.

18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429)

1 a §

Bestämmelsen är ny och utgör en precisering av det kunskapskrav som redan i dag åligger en markägare och som följer av miljöbalken och uttalanden som gjorts i samband med 1993-års skogspolitiska beslut. Bestämmelsen möjliggör för Skogsstyrelsen att ställa krav på att markägaren ska ha kunskap om natur- och kulturmiljön inför att en skogsbruksåtgärd utförs som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.

Kravet riktar sig till den produktive skogsmarkens ägare. Det är samma person, fysisk eller juridisk, som enligt skogsvårdslagen har en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om olika skogsbruksåtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Bestämmelsen avser kunskap om natur- och kulturmiljön utifrån de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen eller föreskrifter meddelad med stöd av lagen. Reglering om hänsyn till dessa intressen finns huvudsakligen i fråga om föryngringsavverkning och vid en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Dessutom finns ett antal föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Dessa föreskrifter innehåller mer konkreta krav om hänsyn och omfattar alla skogsbruksåtgärder. Utifrån dessa krav om hänsyn ska markägaren på förhand skaffa sig den kunskap som behövs för att veta vilka natur- och kulturmiljövärden som påverkas av en skogsbruksåtgärd och vilken hänsyn som behöver tas till dessa utifrån de krav som skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen anger. I 34 § första stycket finns en bestämmelse som stadgar markägarens ansvar att visa att kraven om hänsyn som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen följs.

Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Enligt bestämmelsens andra stycke ska även omfattningen av kunskap bedömas utifrån vad som i det enskilda fallet är rimligt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av ytterligare utredning jämfört med kostnaderna för att ta fram den. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för miljön har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. I denna avvägning bör hänsyn tas till åtgärdens art och omfattning samt i vilken naturmiljö åtgärden ska utföras. Är det fråga om en större föryngringsavverkning i en känslig naturmiljö bör tillsynsmyndigheten kunna ställa mer långtgående krav på utredning. Om det däremot är fråga om en avverkning i en skog med triviala naturvärden kan en mer översiktlig utredning vara tillräcklig. Vilken kunskap som behövs får avgöras i varje enskilt fall. I 15 § skogsvårdsförordningen finns specifika krav på vad utredningen ska avse vid en underrättelse om avverkning.

2 b §

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt tredje stycke. I stycket anges att på produktiv skogsmark ovan fjällnära gränsen presumeras skogsbruk utgöra pågående markanvändningen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.2.

Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog. Vad som avses med produktiv skogsmark regleras i 2 § första stycket punkten 2 skogsvårdslagen.

Regeln i tredje stycket får betydelse bland annat vid prövning av frågan om ersättning ska betalas eller inte då tillstånd till avverkning i fjällnära skog nekas. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog regleras i 15 § skogsvårdslagen och ges under de förutsättningar som anges i 17 och 18 §§ skogsvårdslagen.

Ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd betalas endast om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Bestämmelser om rätt till ersättning finns i 19 § skogsvårdslagen.

Presumtionen om att skogsbruk är pågående markanvändning gäller inte för annan markanvändning, till exempel skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln i tredje stycket påverkar inte heller frågan om renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning inom samma fastighet.

Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning innebär att avverkning inte får ske. Det medför att skogsbruk inte längre är pågående markanvändning inom den del av fastigheten som omfattas av beslutet. Vad som efter ett beslut om nekat tillstånd utgör pågående markanvändning ska enligt 18 d § framgå av det beslut som Skogsstyrelsen meddelar. Har ett sådant beslut meddelats gäller inte längre presumtionsregeln i 2 b §. Skogsbruk presumeras då inte längre vara den pågående markanvändningen. Att fastigheten är belagd med avverkningsrestriktioner ska antecknas i fastighetsregistret, se 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Detsamma gäller om avverkning inte får ske av andra skäl, som att marken är skyddad genom formellt områdesskydd, till exempel naturreservat.

För behandlingsenheter där tillstånd till avverkning avslagits bör skogsbruk inte anses vara pågående markanvändning, oavsett om beslutet meddelats före eller efter denna bestämmelse trätt i kraft.

Regeln medför ingen ändring i fråga om markägarens skyldighet att söka tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

14 §

Bestämmelsen kompletteras med en mening i tredje punkten. Ändringen medger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att även föreskriva om en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkning på hans eller hennes mark.

15 §

Bestämmelsen kompletteras med nya stycken. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4 och 15.6.8.

Bestämmelsens nya andra stycke anger att ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog är giltigt i fem år. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för underrättelse om avverkning enligt 15 c § skogsvårdsförordningen. Där anges att en underrättelse är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Tiden för tillståndets giltighet börjar däremot inte löpa förrän ett beslut fått laga kraft. Om den åtgärd som omfattas av beslutet inte vidtagits inom fem år måste en ny tillståndsprövning ske.

Tillståndet gäller för den som ansökt om det. Förutsättningar för att ge tillstånd till avverkning prövas bland annat enligt 18 a § skogsvårdslagen utifrån sökandens övriga innehav av produktiv skogsmark.

Bestämmelsen får ett nytt fjärde stycke som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att kunna föreskriva om att tillstånd inte behövs för åtgärder som avses i 29 §. Med sådana åtgärder avses föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte något undantag från skyldigheterna enligt 14 §. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken

I bestämmelsens femte stycke lämnas en upplysning om att miljöbalkens bestämmelser om samrådsplikt, som även gäller de åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikten enligt 15 § andra stycket. Motsvarande upplysning beträffande underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen återfinns i 15 a § skogsvårdsförordningen.

18 d §

Bestämmelsen är ny och kompletterar bestämmelserna om beslut om tillstånd till avverkning och hänsyn enligt 18 § och 18 b § första stycket 1. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen i ett beslut om tillstånd till avverkning även uttryckligen ska ta ställning till om skogsbruk får bedrivas på den del av fastigheten som ansökan avser och i så fall i vilken utsträckning.

Om Skogsstyrelsen beslutar om restriktioner i skogsbruket genom att besluta om hänsyn med stöd av 18 b § första stycket 1 ska även detta anges. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande och omfattas inte av den så kallade intrångsbegränsningen i 30 § tredje stycket. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det är endast i den mån den hänsyn som beslutats enligt 18 b § första stycket 1 går utöver de hänsynskrav som gäller för skogsbruket i övrigt som detta måste anges särskilt. I annat fall är skogsbruk alltjämt pågående markanvändning utan särskilda restriktioner.

19 §

Bestämmelsen får ett nytt innehåll. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Av bestämmelsens första stycke framgår att ersättning för intrång till följd av ett nekat eller begränsat tillstånd om avverkning ska bestämmas av Skogsstyrelsen i samma beslut som medför rådighetsinskränkningen i pågående markanvändning. På detta sätt kan den myndighet som beslutar om rådighetsinskränkningen göra en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, som även beaktar rätten till ersättning.

Enligt första stycket ska ersättning betalas för ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 om beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Utöver sådana beslut enligt 18 och 18 b §§ ska beslut om områdesskydd eller förelägganden och förbud enligt miljöbalken även vägas in i bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår då från de restriktioner som sammanlagt påverkar den ansökta skogsbruksåtgärden. Ett exempel är att ett områdesskydd tillsammans med de hänsyn som beslutats enligt 18 b § gör det praktiskt omöjligt att avverka skog i enlighet med ansökan om tillstånd, till exempel av arronderingsskäl eller för att åtkomsten omöjliggörs. Bestämmelsen är utformad med ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken som förebild.

Av andra stycket framgår hur ersättningen ska bestämmas. Den praxis som utverkats för ersättning enligt 4 kap. expropriationslagen bör vara vägledande. Genom att markera att skadan uppkommer genom beslutet framgår att värdetidpunkten ska vara tiden för beslutet och inte när ansökan lämnats in.

Då tillstånd till avverkning inte ges bör samma metod för värdering som vid inrättande av biotopskyddsområde användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. Om Skogsstyrelsen beslutar att tillåta avverkning ska det enligt 18 d § framgå i vilken utsträckning skogsbruk får bedrivas och vilken hänsyn som då ska tas, på det område ansökan avser. Ersättningen enligt 19 § ska i dessa fall motsvara den ekonomiska skadan av den rådighetsinskränkning som beslutet innebär jämfört med det brukande som annars skulle vara tillåtet på fastigheten.

Om ett beslut om tillstånd till avverkning nekas eller förenas med hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 bör bestämmande av ersättningens storlek ta hänsyn till den begränsning av brukande som redan gäller för fastigheten. Skogsbruk som pågående markanvändning innebär nämligen att miljöhänsyn ska tas, upp till den nivå då pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att det bör göras avdrag för den hänsyn som markägaren ska iaktta med stöd av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen.

För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas.

Endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen ska ersättas. Sättet att värdera skada på grund av beslut om hänsyn bör kunna jämföras med värdering av skada med mera som utvecklats kring reservatsföreskrifter.

Av andra stycket följer även att det, på samma sätt som vid ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken och expropriationslagens bestämmelser, ska göras ett schablonpåslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen.

I bestämmelsens tredje stycke anges att vissa bestämmelser i 6 kap. expropriationslagen ska tillämpas vid betalning. Regeln avser att bevaka borgenärs rätt genom att ersättning för fastighet som besväras av inteckning ska nedsättas hos länsstyrelse. Vid den oskadlighetsbedömning som måste göras innan ersättning betalas krävs därför att Skogsstyrelsen i sin utredning har kännedom om de inteckningar som belastar fastigheten. Nedsättning ska inte ske om fastigheten inte svarar för beviljad eller sökt inteckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen utbetalas till den ersättningsberättigade. Motsvarande regler tillämpas av Skogsstyrelsen i ärenden om ersättning för områdesskydd.

19 a §

Bestämmelsen är ny. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Inget hindrar att en markägare ansöker om tillstånd till avverkning av ett område där tillståndsfrågan tidigare prövats. I de fall den tidigare prövningen utmynnat i ett avslag eller begränsningar i form av hänsyn och utgången vid den senare prövningen medför att skogsbruk tillåts i större utsträckning innebär beslutet en ändrad markanvändning. Av bestämmelsen framgår att ett sådant nytt beslut får förenas med villkor om att tidigare utgiven ersättning ska betalas tillbaka innan beslutet får utnyttjas. Regeln, som är fakultativ, har sin förebild i 31 kap. 15 § miljöbalken. Bestämmelserna bör tillämpas på motsvarande sätt beträffande skälighetsbedömningen. Det kan vara skäligt att återbetalning sker i de fall markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade

förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter

Av andra stycket framgår att Skogsstyrelsen även får väcka talan om återkrav om en avverkning uppsåtligen eller av vårdslöshet vidtagits i strid med ett beslut enligt 18 och 18 b § första stycket 1. Med avverkning avses föryngringsavverkning såväl som gallring och röjning. Bestämmelsen innebär att en markägare som trotsar ett förbud mot avverkning, på talan av Skogsstyrelsen, av allmän domstol kan förpliktas att återbetala den ersättning som utgått för det område som olovligen avverkats.

Även denna bestämmelse är fakultativ vilket innebär att en skälighetsbedömning måste göras innan Skogsstyrelsen beslutar om en återkravstalan. En talan bör anstå till dess att det straffrättsliga ansvaret enligt 38 § är utrett. En markägare är skyldig att känna till vilka restriktioner som råder för skogsbruksåtgärder och bör i normalfallet inte kunna freda sig genom att hävda okunskap om vad som utgör pågående markanvändning på den berörda delen av fastigheten. Rätten till återkrav uppkommer i och med att den förbjudna åtgärden vidtas. Preskriptionslagens regler är tillämpliga för Skogsstyrelsens möjlighet att begära återkrav.

34 §

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt första stycke som innehåller en regel om bevisbördans placering vid tillsyn över föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.3.

Föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det nya första stycket utgör en precisering av miljöbalkens bevisbörderegel.

Enligt bestämmelsen ska en ägare av produktiv skogsmark kunna visa för Skogsstyrelsen att han eller hon följer de föreskrifter om hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Innebörden av en bevisbörderegel utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämna fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden ska vara är förenlig med skogsvårdslagen. Ett sådant beslut innebär därmed inte att pågående markanvändning försvåras.

Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna innebär att de föreslagna lydelserna av 18 d och 19 §§ samt 19 a § första stycket inte ska tillämpas i sådana mål och ärenden där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska i stället tillämpas beträffande ansökningar inkomna för det angivna datumet.

Vad gäller tredje punkten avser den 19 § andra stycket som regleras återkrav av ersättning i de fall markägaren agerat i strid med ett beslut om hänsyn. Den bestämmelsen ska inte tillämpas på en avverkning som vidtagits före den 1 januari 2022

18.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

2 kap.

4 §

Bestämmelsen kompletteras med att beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att skogsbruket på en fastighet inskränks också utgör avverkningsrestriktioner enligt fastighetstaxeringslagen.

Det åligger markägaren att anmäla detta ändrade förhållande till Skatteverket. Det är lämpligt att Skogsstyrelsen tydligt informerar om detta i det beslut där avverkningsrestriktioner meddelats.

18.4 Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

15 §

Med stöd av bemyndigandet i 14 § 3 skogsvårdslagen ändras lydelsen av första stycket tredje punkten. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.4.

Bestämmelsen innebär att den produktive skogsmarkens ägare i samband med en underrättelse om avverkning även ska underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen, där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen behöver tas. I likhet med vad som redan gäller ska markägaren dessutom ange vad han eller hon avser att göra för att i samband med avverkningen tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Bestämmelsen innebär att markägaren måste skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av avverkningen. Med natur- och kulturmiljövärden avses bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika trädarter och döda träd.

Den del av tredje punkten som avsåg redogörelse för hur återväxten skulle tryggas har av redaktionella skäl flyttats till fjärde punk-

ten. Någon ändring i sak har inte varit avsedd. Av samma skäl har den tidigare fjärde och femte punkten ändrats till femte och sjätte punkten.

15 b §

Bestämmelsen är delvis ny till sitt innehåll. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.4.

Liksom tidigare hanterar bestämmelsen handläggningstidens längd efter vilken föryngringsavverkning, skyddsdikning eller uttag av skogsbränsle får ske och när handläggningstiden börjar löpa.

Enligt bestämmelsen får angivna åtgärder ske tre veckor från det att handläggningstiden börjar löpa. Handläggningstiden räknas normalt från den dag då ansökan inkom till Skogsstyrelsen. I fråga om föryngringsavverkning måste underrättelsen om avverkning bland annat innehålla den redogörelse om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen samt vilken hänsyn som ska tas till dessa värden enligt 15 § första stycket 3. Underrättelsen ska även innehålla vad markägaren avser att göra för att trygga återväxten och för att, inom året-runt-markerna, tillgodose rennäringens intressen. Om markägaren på eget initiativ kompletterar ansökan räknas tidsfristen i stället från den tidpunkt då kompletteringen inkom, se första stycket andra punkten.

Skogsstyrelsen har möjlighet att enligt 34 § skogsvårdslagen förelägga en markägare att komplettera en underrättelse om föryngringsavverkning. Det kan myndigheten göra om det saknas något av det som anges i 15 § första stycket 3–5 och andra stycket. För det fall Skogsstyrelsen inom två veckor förelägger markägaren att avhjälpa en brist i underrättelsen räknas handläggningstiden i stället från den tidpunkt då bristen avhjälptes av markägaren.

Enligt tredje stycket får Skogsstyrelsen i likhet med nuvarande lydelse medge att de åtgärder som anges i första stycket får påbörjas tidigare.

Bestämmelsens fjärde stycke är nytt och medger Skogsstyrelsen att besluta om att förlänga handläggningstiden till åtta veckor. På samma sätt som för den normala handläggningstiden om tre veckor räknas den förlängda handläggningstiden från det att underrättelsen om föryngringsavverkning är fullständig.

För att en förlängning av handläggningstiden ska få ske krävs särskilda skäl. Med särskilda skäl avses situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning. Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid.

Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med exempelvis länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Skogsstyrelsen behöver fatta ett beslut om förlängd handläggningstid där skälen för beslutet anges. Ett sådant beslut kan dock inte överklagas särskilt.

20 §

Bestämmelsen är ny och medger Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen. Undantag får endast meddelas för de situationer där Skogsstyrelsen också meddelat föreskrifter om åtgärder mot insektsbekämpning enligt 29 §. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.8.

35 §

Bestämmelsen nuvarande första stycke upphävs. I stället förs det in en ny bestämmelse i första stycket som anger att Skogsstyrelsen ska ansöka om inskrivning i fastighetsregistret avseende vissa beslut som myndigheten meddelat. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.5.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen ska ansöka om och bekosta inskrivning i fastighetsregistret när de beslut som bestämmelsen avser vinner laga kraft. De beslut som avses är beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen. Genom anteckningen i fastighetsregistret blir besluten tillgängliga för förvärvare av en fasighet och innehavare av särskild rätt i en fastighet som belastas av ett sådant beslut.

I bestämmelsens anges även att om anteckningen avser ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller tillstånd med hänsyn som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska det i anteckningen även framgå huruvida pågående markanvändning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § skogsvårdslagen eller om avverkning inte är tillåten.

Övergångsbestämmelser

Genom den föreslagna förordningsändringen upphävs 35 § första stycket. Det upphävda stycket anger att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen. Enligt 19 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen numera pröva frågan om ersättning i samma beslut som frågan om tillstånd prövas. Punkten 2 i övergångsbestämmelserna innebär att 35 § första stycket i dess tidigare lydelse ska fortsatt gälla för de ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som inkom före ikraftträdandet. Det innebär att Skogsstyrelsen ska försöka nå en överenskommelse i de ärenden där ersättningsfrågan prövas enligt de äldre reglerna.

18.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

6 §

Första stycket i bestämmelsen har upphävts. Det innebär att en markägare som lämnat in en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte samtidigt anmält åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ändringen medför att en markägare själv måste bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken och göra en sådan anmälan. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.7.

Ändringen innebär även att Skogsstyrelsen för det fall samråd enligt miljöbalken är påkallat kan förelägga en verksamhetsutövare att inkomma med en sådan ansökan.

Ändringen medför att det som tidigare var andra stycket har blivit bestämmelsens enda stycke. Stycket reglerar användandet av jordbruksmark. Att första stycket om skogsmark upphävs bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

Övergångsbestämmelser

För underrättelser som lämnats in till Skogsstyrelsen i enlighet med 14 § skogsvårdslagen före ikraftträdandet ska 6 § i dess tidigare lydelse tillämpas. Det innebär att om markägaren lämnat in en underrättelse före ikraftträdandet ska markägaren även anses ha anmält åtgärden för samråd.

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

2 §

Bestämmelsen som innehåller vad Skogsstyrelsen ska göra tillförs en ny åttonde punkt. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.3.

Av punkten framgår att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med detta avses arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även information

om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Bestämmelsen är avsedd att ge en tydligt rättslig stöd för den del av myndighetens uppgifter som i dag och i framtiden utgörs av inventeringar som inte är kopplade till någon av Skogsstyrelsens andra uppgifter.

Omfattningen av inventeringen styrs av myndighetens anslag och regeringens myndighetsstyrning i övrigt. Denna myndighetsstyrning kan avse i vilken utsträckning och inom vilka marker Skogsstyrelsen ska inventera.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Linda Berglund[1]

Inledning

Vi står inför två stora ödesutmaningar i världen i dag, klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald. Dessa två allvarliga kriser är dessutom intimt sammankopplade, där en ökad förlust av biologisk mångfald ger sämre motståndskraft mot klimatförändringar och där eskalerande klimatförändring ger sämre förutsättningar för att vända den negativa kurvan för biologisk mångfald. Dessa frågor bör ligga till grund för att definiera ramen för en hållbar samhällsutveckling, vilket även inbegriper en rättvis och hållbar social och ekonomisk utveckling.

Båda dessa utmaningar möts i skogsutredningens uppdrag och behovet av lösning är stort. Dock bekänner utredningen att med den tid som funnits till förfogande har det inte varit möjligt att hantera helheten men att några steg tagits på vägen. Jag delar utredningens syn att det inte varit möjligt att hantera helheten utifrån de ramar som getts, men menar att de samlade förslagen som utredningen presenterar dock innebär så stor förändring att det riskerar att förändra rådande skogs- och naturvårdspolitik i grunden. Detta utan att en fullständig genomgång och utredning av naturvårds- och skogspolitiken har genomförts.

Avsnittet om ”En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och en växande bioekonomi”

Ett av utredningens uppdrag var att analysera hur man kan förena en växande bioekonomi och samtidigt nå de internationella åtaganden och nationella miljömål. Ett uppdrag som utredningen inte lyckats

[1] WWF:s expert.

med, då slutsatsen snarare är att de internationella åtagande och nationella miljömålen är orealistiska och inte kommer att gå att nå inom överskådlig framtid. Utredningen menar att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Detta är högst anmärkningsvärt då man med detta påstående i princip konstaterar att en växande bioekonomi ska prioriteras före internationella och nationella miljöåtaganden.

För att hantera konfliktytorna mellan ett ökat behov av råvara å ena sidan och större areal på naturvårdsavsättningarna, på å andra sidan, föreslår utredningen en modell där fokus bör vara på att öka tillväxt på produktiv skogsmark och förbättra naturvårdskvalitén på befintliga redan avsatta naturvårdsytor. Men vetenskapliga bristanalyser pekar på att en förbättrad naturvårdskvalité på befintliga naturvårdsytor för att bevara den biologiska mångfalden, måste kombineras med tillräcklig areal skydd, det vill säga både kvalitet och kvantitet. Jag stödjer såklart naturvårdsåtgärder som ökar naturvårdskvalitén på befintliga naturvårdsytor, men det räcker inte utan måste kombineras med ökat skydd och anpassat brukande. Utredningens modell bygger också på att negativa effekter på biologisk mångfald av de åtgärder som ska leda till tillväxtökning är obefintliga. Men detta beror helt på vilken typ av tillväxtåtgärder som används men också på den ackumulerade effekten av olika skogsbruksåtgärder. Detta är helt frånvarande i utredningens analys. En av ambitionerna som utredningen har med föreslagen modell är att den ska leda till mindre polarisering, ett antagande som jag inte tror är ett troligt utfall.

Ett viktigt förslag som utredningen lyfter som rätt hanterat kan bidra till mindre polarisering är att *tillsätta en oberoende nationell samordnare för skogsprogrammet och lyfta ut detta från Regeringskansliet*. Med en sådan lösning kan nationella skogsprogrammet bli ett dialogforum där lösningar och förslag kan diskuteras utan att snabbt hamna i politiska diskussioner. Ska programmet få mandat och bred acceptans och stort genomslag så är det helt centralt att samordnaren inte driver egna eller enskilda aktörer synpunkter. Sammansättningen bör vara bred och mån om att alla får samma förutsättningar att göra sig hörda. Vidare är det viktigt att man utgår från vetenskap och kunskap i ett brett perspektiv.

Utredningen föreslår att nationella skogsprogrammet ska ta fram ett *mål för ökad hållbar tillväxt i skogen*, som ska vara siffersatt och kan baseras på förslag från Skogsstyrelsens produktionsrapport. Detta utgår från att det är möjligt att utifrån nuläget i skogen kunna nå konsensus i en sådan målsättning, och jag ser att det kan vara svårt att förverkliga utifrån de svårigheter och målkonflikter som måste lösas ut innan. Vidare har ett siffersatt tillväxtmål lyfts i omgångar från politisk håll, men ingen av skogssektorns aktörer har uttryckt att man vill se ett sådant, varken skogsbrukets aktörer eller miljöorganisationer. Detta må vara utifrån olika motiv, men återigen – sannolikheten att landa i konsensus kring ett siffersatt mål är liten.

Utredningen baserar sitt antagande att de internationella åtagandena för biologisk mångfald inklusive EU-direktiven är orealistiska, med att andra samhällsmål väger tyngre utan att egentligen precisera detta närmare. Jag delar inte det grundläggande antagande som utredningen gör om att en ökad hållbar tillväxt är ett nödvändigt samhällsmål för att kunna möta framtidens behov av biomassa, som motiv för att inte nå mål för biologisk mångfald. Antagandet bygger inte på vad som är ekologiskt och socialt hållbart, utan utgår från ett industriellt och konsumtionsbehov. Det som utredningen kapitalt missar i sitt resonemang är att vår skogsindustri är beroende av en internationell marknad där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Att lyckas bevara den biologiska mångfalden är en förutsättning för att stärka både industrins konkurrenskraft och Sveriges globala roll i en hållbar cirkulär bioekonomi.

Allt mer forskning pekar mot att ett intensivt plantagelikt skogsbruk starkt bidrar till mindre motståndskraftiga skogar. Detta kan leda till både företagsekonomiska förluster, ökade samhällskostnader och i slutändan kan innebära att i vår iver att få mer av allt, får mindre av allt- varken mer råvara, klimatnytta eller biologisk mångfald. Jag vill dock understryka att det finns åtgärder som man kan göra för att öka produktionen som ger stor effekt på tillväxten men är ”okontroversiella” och i vissa fall till och med positiva ur ett biologisk mångfaldsperspektiv, som förbättrade föryngringar med inhemska trädslag, röjningar och minskade skogsskador. Men det finns ett antal produktionsmetoder som bör fasas ut, alternativt inte införas, på grund av att de starkt negativa effekterna på biologisk mångfald och vatten men också andra risker. Hit hör dikesrensning, gödsling, främmande trädslag och klonskogsbruk.

Utredningen föreslår regeringsuppdrag kring en rad *regelförenklingar i skogsbruket*, bland annat att se över lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF), ransoneringsregler och regellättnader vid avverkning av gran på åkermark. Det är tydligt att anledning till denna översyn är att tillgängliggöra mer biomassa. Detta kan i sin tur komma att leda till överavverkning, ökad obalans avseende virkesförsörjning på längre tid men även obalans i åldersfördelning av skog på landskapsnivå. Att ransoneringsregeln och brukningsenheter i dag fungerar dåligt med brist på tillsyn med mera bör inte vara en anledning till att detta tas bort. I den fördjupande utvärderingen av miljömålet Levande skogar lyftes förslag om förlängda omloppstider för att öka måluppfyllelse, vilket är en funktionell insats för att öka ett landskaps förmåga att härbärgera olika arter det vill säga arter som är beroende av äldre träd och skog. Förslaget om sänkt LÅF direkt går emot detta.

Utredningen menar ”att snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet” men menar att ett förenklat regelverk för dessa områden skulle möjliggöra en återetablering mer varierade bestånd. Det utredningen inte lyfter med detta förslag är att den typen av restaurerande åtgärder för att skapa löv- eller blandskogar både är enkelt att få dispens för och att detta görs redan i dag. De regelförenklingar som föreslås öppnar i stället upp för en intensivodling i likhet med de förslag som presenterades i MINT utredningen som kom 2010. En övergång till den typen av intensivodling av skog är att frångå den nuvarande svenska skogspolitiska modellen. Tillsammans med förslaget om uppdrag kring att koncentrera hänsyn i vissa delar av landet, men ha lägre ambition på andra ställe och särskilt i kombination med att man på vissa ytor till och med drar ned på lagkraven, förutsätter en annan förvaltningsmodell än dagens, Det är i så fall helt nödvändig med en förvaltning som tillåter lagstyrning på landskapsnivå.

Förslaget om att inrätta ett *vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen* är mycket bra, och det är helt avgörande att kartlägga, analysera tillståndet i skogen och identifiera naturvärden som finns utifrån en vetenskaplig grund. Det vetenskapliga rådet ska vara vägledande i bedömning av situationen i nutid och över tid samt de åtgärder som behöver sättas in. I anslutning till förslaget om ett nytt råd, lyfts också ett uppdrag till myndigheterna att i samverkan med rådet

genomföra en bristanalys för att identifiera vilka behoven är, och här är det centralt att uppdraget bör har som utgångspunkt alternativ 1, dvs. utgå från nuvarande beslutade miljömål och internationella åtaganden inklusive EU direktiv.

Förslaget om ett *Handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen* är problematisk ur flera aspekter. I korthet går förslaget ut på att regeringen ska besluta politiskt vad som är våra internationella åtaganden, vilken areal och vilka naturtyper/områden som är s.k. ”särskilt skyddsvärda områden”– och allt detta ska rymmas inom årliga budgetanslaget. I övrigt ska skyddsarbetet utgå från frivillig grund. Det vetenskapliga rådet ska bidra med fakta men detta är bara ett av underlagen som sedan avvägs mot vad regeringen ser för behov av till andra samhällsmål.

Men i praktiken kommer ett sådan upplägg innebära att den årliga budgeten kommer styra målsättning för skydd, inte de faktiska behoven. Detta skapar en ryckighet och brister i långsiktig strategiskt tänk som är helt nödvändigt om man ska vända kurvan för förlusten av biologisk mångfald. Jag menar att vi redan har ett system som har beslutats av en politisk majoritet i riksdagen dvs miljömålssystemet och att det bör vara inom ramen för detta som man bör utveckla korta och långsiktiga mål i form av nya delmål och etappmål

Den bärande idén i förslaget till handlingsplan är att identifiera särskilt skyddsvärda områden. Enligt förslaget så det endast för sådan skog som regeringen pekat ut som särskilt skyddsvärda områden som myndigheterna bör ha möjlighet att använda expropriering som sista utväg vid formellt skydd. Det är alltså helt avgörande vilka områden och i vilken omfattning som de ingår i klassningen ”Särskilt skyddsvärda områden”. Utredningen menar att detta möjliggör en prioritering i det korta perspektivet så att de allra värdefullaste skogarna kan skyddas. Om urvalet blir för snävt, så är risken är att man genom att fokusera på vissa ”särskilt skyddsvärda” naturtyper, så sker det på bekostnad av andra. Det är centralt att mål på kort sikt möjliggör att mål även kan nås på längre sikt. Forskning visar att det är mer kostnadseffektivt att bevara redan befintliga naturvärden än att återskapa nya och att det vi förlorar i dag av skog och biologisk mångfald kan ta lång tid att återskapa om det ens är möjligt.

Utredningen har gjort en tolkning av vilka områden och naturtyper som bör räknas som Sveriges internationella åtagande, och som därmed kan ingå i de särskilt skyddsvärda områdena. Utredningen

väljer att uttolka våra internationella åtagande som områden av global betydelse, trots att det i vägledningstexter till uttolkning av globala målen står att man bör ta i beaktan vad som behöver skyddas i ett lokalt, nationellt och globalt perspektiv. Genom att uttolka åtaganden inom ramen för CBD till att gälla enbart global biologisk mångfald genomför man genomgripande förändring av tidigare uttolkning som då inte bara får konsekvenser för olika skogliga naturtyper, utan även för våtmarker, kustlandskap, sjöar med mera och detta behöver då adresseras på ett systematiskt sätt.

En brist i utredningen är att man inte fullt ut adresserar EU-direktiven som Sverige är lagbundna till att genomföra, och åtgärder för att nå dessa. EU-kommissionen har valt att ta fram en särskild strategi för att bidra till genomförandet av den strategiska plan som beslutats inom CBD. Regeringen har beskrivit hur EU-målen i strategin stämmer överens med Aichimålen där man som första mål har att fågel- och habitatdirektiven ska genomföras fullt ut. I direktiven listas arter och livsmiljötyper som anses skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv och som ska bevaras långsiktigt. Av dessa finns 166 arter och 89 livsmiljötyper i Sverige. Enligt direktiven måste medlemsländerna också arbeta för att naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus, dvs. att de finns kvar i en långsiktigt hållbar omfattning genom att vidta bevarandeåtgärder. Sverige når i dag bara gynnsam bevarandestatus på en av 15 skogliga naturtyper.

Under utredningens gång har också EU beslutat om en ny strategi för biologisk mångfald med bland annat mål om 30 % skydd, 15 % restaurering och skydda alla ”primary forests” och ”old-growth forests”. Detta ingick ju av förståeliga skäl inte i utredningens uppdrag, men kommer vara ytterligare en viktig aspekt i Sveriges internationella åtagande.

Avsnitt om ”Flexibla skyddsformer”

En av grunderna i det föreslagna handlingsprogrammet är alltså att *Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet*. Detta innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Jag håller med om att skyddsarbete bör i möjligaste mån baseras på en bra dialog

och samarbetsklimat och i de allra flesta fall går områden att skydda i god anda. Helt avgörande är tillgången på skyddsanslag och ersättning till markägaren. Men att helt frånta myndigheterna möjligheter att i större delen av Sverige som en allra sista utväg i knepiga fall kunna använda expropriering vid skydd av skog med höga naturvärden, är olyckligt. Det riskerar at försvåra arbetet med grön infrastruktur och måluppfyllelse.

I utvärderingen av Komet, det pilotprojekt där metoden prövats, visar man att områden skyddade genom Komet håller lägre kvalitet och ofta är mindre till storlek vilket är negativt utifrån funktionalitet. Det är helt centralt att säkerställa att frivilligt formellt skydd inte innebär några försämringar i kvalité i skyddsarbetet. Därför bör en viktig och central utgångspunkt vid framtagande av nya arbetssättet vara att säkerställa de biologiska kvalitéerna på de skyddade områdena, och att detta skall styra prioritering inom skyddsarbetet och inte vara förhandlingsbart. Risken är annars stor att bli så att mer mark måste skyddas bara för att det frivilliga formella skyddet är för ineffektivt. I utredningens förslag saknas helt behovet av att utvärdera förslaget utifrån kostnadseffektivitet. Detta bör ske inom en femårsperiod.

Utredningen lyfter ett antal förslag på olika typer av nya avtal, varav flera är bra som ex naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal), medan andra är olämpliga som ex naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, som snarare riskerar att vara kostnadsineffektivt. Det som utredningen föreslår är att staten i högre grad än i dag ska stå för kostnader i hänsyn som rimligen bör ligga inom ramen för ”frihet under ansvar”. Detta kommer även att undergräva de finansiella möjligheterna för övrigt formellt skyddsarbete.

Nationalparker lyfts särskilt upp i utredningen och jag delar utredningens syn på att dessa är utgör de allra finaste områden vi har och har ett starkt varumärke som kan stärka naturturism. Jag ser gärna fler nationalparker och är även positiv till att de utpekade ekoparkerna Hornslandet, Böda, Halle-Hunneberg och Hornsö kan komma att bli nationalparker. Men det behövs ytterligare analys om ekoparkernas naturvårdskvalitéer i förhållande till andra skyddsvärda områden. I arbetet med att se över nationalparksplanen och se över förutsättningar att bilda nya parker och möjligheter att bedriva naturturism i parkerna är det dock centralt att inte nationalparkernas varumärke

och värde för att bevara biologisk mångfald inte devalveras. Att nationalparker ska kunna vara privata ägda parker, är ett sådant förslag som sannolikt skulle underminera detta varumärke. Jag menar att staten som ansvarar för varumärken är den som är bäst lämpad att ha kontroll över den mark som ligger inom gränserna för en nationalpark.

Avsnitt om ”Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden”

Enligt forskningen så är nyckelbiotoper ”hot-spots” för strukturer och arter i skogen. Nyckelbiotoper har högre totalt artantal, mer rödlistade arter, högre volym död ved och fler typer av död ved jämfört med äldre produktionsskog. Nyckelbiotoper hyser helt enkelt större biologisk mångfald än det omgivande brukade skogslandskapet. Nyckelbiotopsmetodiken, har funnits i över två decennier och blivit ett etablerat natur-vårdsbegrepp som även nyttjas i forskarvärlden samt fått spridning och användning internationellt. Därför är det mycket olyckligt att utredningen föreslår att *Skogsstyrelsen inte längre bör inventera och registrera nyckelbiotoper* och att man dessutom föreslår att det befintliga registret över nyckelbiotoper ska rensas från tidigare bedömningar. Jag ifrågasätter starkt utredningens bedömning att förslaget att Skogsstyrelsen ska sluta registrera nyckelbiotoper kommer att leda till enklare situation för markägare, utan ser snarare att konsekvensen blir att det försvåras för mindre markägare. Brist på kunskap om naturvärden hos mindre markägare gör det svårare att svara upp inom ramen för det frivilliga sektorsansvaret men gör det också svårare att leva upp till kraven inom ramen för den marknadsdrivna certifieringen. Det kan försvåra för markägare att få tillgång till en internationell marknad där certifieringen är en förutsättning, och där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Detta är också en del i bioekonomin som utredningen bortser ifrån.

Nyckelbiotoper finns upptagna i allmänna råden om när markägaren ska anmäla samråd, det vill säga då skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper kan skada naturvärden. Utredningen föreslår att paragrafen *om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § MB avseende skogsbruksåtgärder, i SVL, omedelbart bör upphävas*, då man menar att den inte har laglig grund. Utredningen borde ha gett förslag på hur föreskrifter kunnat utformas för att säkerställa att syftet med

samråden uppfylls och inte bara ange att Skogsstyrelsen bör vidta en översyn av föreskriften i sin helhet. Nu föreslås att något ska tas bort utan att relatera till eventuella konsekvenser.

Utredningen slår fast att kunskapskravet och samrådsskyldigheten enligt miljöbalken gäller enlig rådande lagstiftning även i skogsbruk, men att detta inte tydliggjorts eller efterlevs i tillräcklig utsträckning. Därför vill man införa *ett uttryckligt kunskapskrav in i skogsvårdslagen.* Markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Det är bra att utredningen tydlig redogör för att detta redan gäller. Problemet jag ser med förslaget att föra in det i skogsvårdslagen, är uttolkningen som utredningen gör av vad som krävs för att uppfylla kunskapskravet vid ex avverkningsanmälan. Jag menar att det är rimligt att kraven vid avverkningsanmälan även inkluderar att bifoga naturvärdesbedömningen som bör ligger till grund för var och vilken hänsyn man avser att lämna.

Förslaget förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken. För att kunna ta det ansvaret kan markägaren i vissa fall behöva hjälp med kunskapsunderlag avseende naturvärden, både var de finns och hur de kan upptäckas exempelvis via naturvärdesbedömning men även vilken hänsyn som bör lämnas utifrån vilka arter/naturvärden. Här är viktig att Skogsstyrelsen som ansvarig myndighet bistår med detta och vikten av att *Skogsstyrelsen får genom reviderad instruktion möjlighet att ansvara för grundinventeringar* och genomför inventering och kartläggning av naturvärden som samlas i ett offentligt register.

Förslagen som presenteras i avsnittet bör tas i en särskild ordning, då ena förslaget bygger på att föregående är på plats.

1. Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad grundinventering av de objektiva förhållandena i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen.

2. Skogsstyrelsen bör inventering och kartlägga av naturvärden och fortsätta att hålla ett offentligt register avseende naturtyper och biotoper som identifierats vid nationella inventeringar.

3. Tydliggöra rutiner och vad som krävs för att visa att man uppfyllt kunskapskravet, samt ta fram nya föreskrifter och vägledning kring samrådsplikten enlig 12:6 MB

4. Utveckla kunskapsplattform och rådgivning avseende naturvärden till skogsägare.

Förslaget om att *korta tiden för avverkningsanmälan* till 3 v bygger på att Skogsstyrelsen har tillräckligt med tid och underlag för att fullt ut granska efterlevnad av kunskapskravet och hänsyn till miljö och naturvärden. För det första så bör detta ifall det skulle vara aktuellt komma sist i den särskild ordning. Jag är dock i dag skeptisk till detta förslag då det skulle leda till större risk att naturvärden går förlorande, färre ärenden bli föremål för tillsyn och färre fältbesök hinna göras. Ser också att förslaget skulle försvåra allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna föra fram synpunkter innan avverkning genomförs.

Avsnitt om ”Fjällskog”

De fjällnära barrskogarna har ofta stora naturvärden, främst kopplade till storlek, relativa orördhet och lång skoglig kontinuitet. Som beskrivs i utredningen så hör kombinationen väglöst land, oreglerade sjöar och vattendrag, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskog till fjällrandszonens grundläggande kvalitéer viktiga för så väl fauna som flora, och unika ur både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Därför är det också högst anmärkningsvärt att i dessa stora relativt orörda områden som aldrig kalavverkats så ska *skogsbruk anses vara pågående markanvändning*.

Den fjällnära skogens värden är en viktig förutsättning för många arters överlevnad och för att kunna bevara en rik natur. Att *undanta stora intakta fjällskogsområdena* från skogsbruk är viktigt och nödvändning. Men tyvärr innebär förslagen som det ser ut i utredningen att skyddet sker på bekostnad av skydd av värdefull skog i andra delar av Sverige, utifrån förslaget till handlingsprogram för biologisk mångfald, och detta är mycket olyckligt.

Frågan är snarare hur man då kan skydda dessa unika fjällskogsområden så kostnadseffektivt som möjligt. Ytterligare finansiering av skydd ovan fjällnära måste bedömas utifrån hur kostnadseffektivt det är i förhållande till behov av formellt skydd i andra delar av landet. En stor del av markinnehavet i fjällskogen är statligt och här bör en bärande princip vara att dessa områden övergår i formellt skydd

utan ersättning finansiellt eller i mark. Det är olyckligt att inte utredningen tar tillfälligt i akt att föreslås ett nytt ESAB paket. I anslutning till detta bör man se över Sveaskogs mål och sänka avkastningskraven för att möjliggöra ändrade mål. Sveaskog bör ges ett tydligt samhällsuppdrag för stärkt biologisk mångfald i skogen, och att agera som föredöme för ekosystembaserad förvaltning.

Efter att detta fjällskogspaket är klart så menar utredningen att skälet att behålla tillståndsplikten försvunnit och menar det då kan finnas anledning att se över *slopad tillståndsplikt*. Jag delar inte utredningens slutsats utan anser att tillståndsplikten bör vara kvar, det finns även anledning att ha särskilt reglering kring skogsbruk i fjällnära skog, som exempel kan nämnas de nu rådande förbudet mot främmande trädslag som skulle vara förödande om detta släpptes fritt i fjällnära skog. Detta knyter an till frågan om den godtycklighet som finns avseende tolkning av ”pågående markanvändning” och konsekvenser av detta.

Slutsats

Sammantaget kan man säga att utredningen har fått i uppdrag att ta sig an ett stort, komplext och konfliktfyllt område men där det i kombination med sakfrågorna komplexitet och begränsning i förfogad tid lett till ofullständigt analyserade förslag och brister i konsekvensanalyser.

Utredningen lyfter också själva de utmaningar som funnits i utredningens begränsade tid och uppdrag och lyfter särskilt behovet av en fullständig analys av markägarens ansvar för miljön och att en sådan bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Härvidlag kan då påpekas att skogsutredningen då lägger förslag som man antar ligger inom ramen för dagens skogspolitik men samtidigt förespråkar att densamma bör utvärderas. Detta visar på det bakvända i denna process.

Dagens skogspolitik tillkom 1993 och sedan dess har omvärlden förändrats och anspråken på skogen har ökat. Nya villkor och förutsättningar har kommit till, utan att en samlad översyn har genomförts. Detta gör att det över tid skapas ett lapptäcke där man försöker tillgodose kortsiktiga behov men där man riskerar att förlora helheten och långsiktigheten. Skogsutredningen hade inte förutsätt-

ningarna att göra detta utan tillkom snarare utifrån en kortsiktig politisk kompromiss. Det är dags att ta ett helhetsgrepp på skogen och arbeta för att de långsiktiga målen ska rymmas inom naturens gränser. Därför bör man se över svenska skogspolitiken i sin helhet.

Särskilt yttrande från Max Enander[2], Jonas Eriksson[3], Linda Eriksson[4], Gunnar Lindén[5], Gabriel Mörner[6] och Erik Petré[7]

Ovanstående personer kallar sig i texten nedan för skogsbruksföreträdarna.

Skogsbruksföreträdarnas övergripande syn på utredningens bedömningar, beskrivningar och förslag

Vår bedömning är att sammanfattningen (artikel 1) är mera nyanserad och allmänt hållen än de enskilda kapitlen i utredningen. För att förstå helheten behöver man dock läsa hela utredningen. Våra synpunkter nedan hänvisar till de enskilda kapitlen.

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att utredningen lever upp till utredningsdirektiven vad avser uppdraget att lämna förslag som stärker äganderätten och bidrar till en växande bioekonomi. Avgörande för att direktivets intentioner inte tillgodoses är att utredningen gör mycket långtgående tolkningar av Sveriges internationella åtagandena om biologisk mångfald vilket resulterar i förslag på ytterligare skydd och därmed minskade möjligheter att bruka skogen.

Av utredningsdirektiven framgår att ett viktigt syfte med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I stället har utredningen valt att fokusera sina förslag på insatser för den biologiska mångfalden, som i de flesta fall går i helt motsatt riktning.

Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat i vilka avseenden äganderätten försvagats på det sätt som egentligen är grunden till denna utrednings tillkomst Vi menar att bristerna i stor utsträckning ligger i myndighetsutövningen och hur myndigheterna valt att tolka lagarna, snarare än hur lagarna utformats. Därför är det olyckligt att utredningen lagt stor tyngd vid myndigheternas inlagor i utredningens slutsatser och förslag. Vi anser att det finns skäl att i större omfattning analysera i vilka situationer myndighetsutövningen fått ägande-

[2] Expert från Svenska kyrkan.
[3] Expert från Norra Skog.
[4] Expert från Skogsindustrierna.
[5] Expert från LRF.
[6] Expert från Sveriges Jordägareförbund.
Expert från Sveriges Häradsallmänningsförbund.

rättsliga konsekvenser som står i strid med de politiska intentionerna och utifrån detta föreslå åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Utredningen lämnar i övriga delar ett antal bra förslag som helt eller delvis bör tillvaratas. Det gäller särskilt:

- En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen (9.4).
- Rådgivningskampanj (9,6).
- Klövviltsförvaltning (9.7).
- Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (9.10).
- Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog (10.2).
- Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar (12.2.3-12.8).
- Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog – att skogsbruk är pågående markanvändning och att ersättningen behandlas redan i tillståndsbeslutet (15.6).

Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Orsaken till utredningens obalanserade förslag går att finna i att man gör mycket långtgående tolkningar av vad som krävs för att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald. I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag på hur dessa åtaganden ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Några sådana förslag har utredningen inte lämnat eftersom man väljer en tolkning som medför ytterligare begränsningar av brukandet vilket skulle motverka en växande bioekonomi. Vi skogsbruksföreträdare menar att det finns utrymme, i linje med hur man gjort i många andra länder, att tolka åtagandena på andra sätt. Ska man stimulera en växande bioekonomi behöver skogen brukas mer, inte mindre.

Målet om skydd av natur från konventionen om biologisk mångfald (CBD) övertolkas i flera avseenden av utredningen. Utredningen menar att 17 procent av skogen måste skyddas, oberoende av skyd-

det i andra naturtyper, samtidigt som man menar att många skogstyper är underrepresenterade för att klara målet. Detta trots att den enda riktlinje CBD angett om representativitet är att minst 10 procent ska bevaras i varje ekoregion (som i ett svenskt perspektiv kan betraktas som nation eller landsdel). Vidare anser utredningen att Sveriges bevarade skogsområden inte är tillräckligt ”väl förbundna” trots att huvuddelen av den svenska naturen, till skillnad från många andra länders natur, utgörs av skogar som på olika sätt är viktiga för biodiversiteten och redan i dag bidrar till en grön infrastruktur för skogens arter. Vi delar inte alls utredningens bedömning att ett skogsområde måste utgöra en ”skoglig värdekärna” för att kunna tillgodoräknas målet. Exempelvis våtmarksimpediment måste anses särskilt viktiga för flera ekosystemtjänster och bör därför räknas med.

Att Sverige vid bedömning av måluppfyllelse inkluderar alla naturområden med starka restriktioner blir än mer nödvändigt då målet till 2030 i EU:s biodiversitetsstrategi är satt till 30 procent och motsvarande målhöjning också kan bli aktuell i konventionen om biologisk mångfald.

Vi anser att utredningen drar en felaktig slutsats när man menar att EU:s art- och habitatdirektiv innebär ett åtagande att alla skogshabitat i direktivet ska ha gynnsam bevarandestatus. Det får till följd att man anser att mer än två miljoner hektar skog på lång sikt behöver restaureras för att bli naturskog och undantas från brukande. Något sådant åtagande följer dock inte av direktivet. Däremot ska de åtgärder direktivet påkallar syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av gemenskapsintresse. Vi anser att det är en felaktig slutsats att vi måste restaurera 2 miljoner hektar – och om utredningen anser det bör det konsekvensanalyseras och belysas ur ett ekonomiskt perspektiv. Vår bedömning är att det rör sig om kostnader om minst 100 miljarder kronor bara i markvärde. Förlorat årligt förädlingsvärde, påverkan på landsbygdsutvecklingen samt kostnader för skötsel är inte medräknat utan är en ytterligare löpande kostnad på flera miljarder per år, i all framtid.

Utredningen föreslår visserligen att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär (avsnitt 9.10), men utredningen har i kapitel 8 redan gjort en egen uttolkning. Utredningens förslag i de följande delarna tar sedan sin utgångspunkt i den egna uttolkningen av åtagandena, inte hur regeringen kan tänkas

tolka dem. Det leder till ett överdrivet och ensidigt fokus på åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden. Vi menar att många av de förslag som lämnats kopplade till biologisk mångfald inte skulle behövas med en annan tolkning av de internationella åtagandena. Det gäller exempelvis:

- vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- analys av avsättningars konnektivitet och representativitet (9.9)
- analys av förekomst av höga naturvärden i improduktiv skogsmark (9.9)
- bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (9.11)
- förslag kring vad regeringen bör prioritera i sitt ställningstagande om vilken skog som ska prioriteras (9.11.3).

Vi skogsbruksföreträdare avstyrker samtliga ovanstående förslag. Även om några av förslagen kan ha ett värde i andra sammanhang kan de inte motiveras utifrån utredningens uppdrag.

Det är av stor vikt att ett politiskt beslut om Sveriges internationella åtaganden tas med en bred parlamentarisk bas. Riksdagen bör därför besluta om hur Sverige har nått eller ska nå sina internationella åtaganden i detta avseende.

Utredningens förslag innebär sannolikt, om de genomförs, att betydande ytterligare arealer undantas från skogsbruk. Utredningen vill därför i viss mån kompensera denna förlust av skogsproduktion med produktionshöjande åtgärder på den kvarvarande arealen. Vi ställer oss positiva till ett politiskt mål om ökad tillväxt i skogen, men detta kan inte kompensera de äganderättsliga förlusterna av att skogsägare mot sin vilja blir fråntagna brukanderätten. Ett mål om ökad tillväxt måste därför tillgodoses genom att mark hålls tillgänglig för brukande och undanröja hinder för hållbar tillväxt. Det får inte innebära styrmedel för tillväxthöjande åtgärder som skogsägare inte själva önskar.

Utredningen har en stor tilltro till att turism kan ersätta skogsbruk för att skapa välfärd och landsbygdsutveckling. Vi gör inte samma bedömning. Risken med att man inskränker skogsbruk för att stärka exempelvis turism är att man också gör en rättighetsförskjut-

ning på markägarens bekostnad. Detta eftersom skogsägaren inte ensam äger privilegiet att bedriva turism på sin mark.

Våra förslag kring internationella åtaganden om skyddad natur

Vi skogsbruksföreträdare menar att all skyddad natur och andra arealbaserade bevarandeåtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör kunna tillgodoräknas CBD:s arealmål om skyddad natur. Huvuddelen av de områden andra länder i EU rapporterar som skyddade utgörs av landskapsskydd och andra mindre strikta skyddsformer där jord- och skogsbruk är tillåtet. Vi anser att det är det rimligt att alla länder inom EU redovisar på ungefär samma sätt. Det skulle innebära att Sverige bland annat bör kunna tillgodoräkna oss:

- frivilliga avsättningar dokumenterade i skogsbruksplan (cirka 1,2 miljoner hektar)
- impediment (cirka 6 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- strandskydd (cirka 12 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- djur- och växtskyddsområden
- generellt biotopskydd.

Vidare bör man utreda i vilken mån det är möjligt att även räkna in:

- vattenskyddsområden (som syftar till att säkra ekosystemtjänsten vattenförsörjning)
- ängs- och betesmarker med miljöersättning
- världsarv
- biosfärområden
- riksintresseområden för naturvård och friluftsliv.

Utifrån vad vi kan se skulle Sverige, om dessa områden räknades in, väl tillgodose förväntningarna om representativitet och konnektivitet. Beroende på vilka av dessa områden som ingår ligger Sverige andel

skyddad natur mellan 25–50 procent. Skulle man anse att några områden saknar betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster att de inte kan tillgodose konventionens förväntningar bör man utreda hur restriktionerna i dessa områden kan tas bort. Det bör vara en självklar följd när en stärkt äganderätt och en växande bioekonomi ska beaktas.

Om det finns administrativa hinder för att vissa skydds- och bevarandeformer inte ska kunna medräknas bör man utreda hur sådana hinder kan undanröjas. Det kan exempelvis handla om att vissa naturtyper har ett generellt skydd som inte avgränsats på karta. I stället för att exkludera sådana områden bör man utreda vad som krävs för att de ska kunna inkluderas.

Vi anser att arbetet med restaurering och naturvårdande skötsel i skyddade områden måste utvecklas och prioriteras före nya avsättningar av skogsmark. Stora arealer skyddad skog är i akut behov av skötsel för att naturvärden inte ska förloras. I mer än hälften av de skogar som Skogsstyrelsen formellt skyddat är den naturvårdande skötseln eftersatt. I vart tredje område är behoven akuta och utgör därmed ett hot mot naturvärdena (Skogsstyrelsen, Pressmeddelande 2019-10-04). Även Riksrevisionen skriver i sin rapport RIR 2018:17 s. 58 att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats och att det därmed finns en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå.

Uppdraget att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Utredningsdirektiven anger tydligt att utgångspunkten för formellt skydd ska vara att det ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Ändå innebär förslagen att utrymmet för formellt skydd som bygger på verklig frivillighet kommer att bli mycket litet. Med de stora arealer som föreslås kunna inlösas med tvång, samt förväntningar om att områdesskyddet ska göras utifrån representativitet och grön infrastruktur, finns knappast något utrymme för en ökad grad av frivillighet än i dag.

Vårt förslag om flexibla skydds- och ersättningsformer

Vi föreslår att formellt skydd endast bör ske efter frivilliga överenskommelser med skogsägare, utom då exceptionella omständigheter föreligger eller om internationella författningar kräver att ett specifikt skogsbestånd bevaras. Principen om frivillighet kan tydliggöras i exempelvis myndigheters instruktioner och regleringsbrev och kräver inte förändringar i lagstiftning. Skogsägares egna initiativ till formellt skydd bör prioriteras, men formellt skydd på frivillig grund kan även ske på myndighetens initiativ.

Myndigheterna bör vidare ges i uppdrag att, när formellt skydd aktualiseras, undersöka möjligheten att skriva naturvårdsavtal med kombinerade mål, dvs där skogsbruket i viss mån kan fortgå samtidigt som naturvärden i stor utsträckning bevaras. Det kan röra sig om förstärkt hänsyn, hyggesfria metoder, bevarande av vissa trädslag, förlängda omloppstider eller anpassningar till friluftslivet.

Uppdraget att se över statens roll för nyckelbiotoper

Vår bedömning är att utredningen drar välgrundade juridiska slutsatser kring lagstödet för nyckelbiotopsinventering, registrering och bemyndigandet att föreskriva om en obligatorisk samrådsplikt för åtgärder i nyckelbiotoper. En självklar följd blir därför att inventeringen upphör och att föreskriften om samrådsplikt tas bort.

Vi menar dock att en gallring av befintligt register är otillräckligt för att registrets påverkan på enskilda ska vara proportionerligt och förenligt med svensk lag. Alla objekt som finns i databasen finns där på grund av att man gjort en samlad bedömning att de haft höga naturvärden. De bör därmed bedömas utifrån att de registrerats som beslut i förvaltningslagens bemärkelse.

Det saknas förslag kring hur utredningen vill begränsa de negativa konsekvenserna av utpekanden för en grön infrastruktur. Vi är oroade över hur myndigheterna använder grön infrastruktur utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda skogsägare.

Vårt förslag om hantering av befintligt register

Vi föreslår att de skogsägare som inte avser att avsätta skogen frivilligt ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten bör då, från inkommen ansökan, få två års rådrum, att antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller att avregistrera biotopen. Vår bedömning är att ett sådant förfarande vore proportionerligt.

Andra landskapstäckande kunskapsunderlag

Vi skogsbruksföreträdare anser att det är rimligt att staten inventerar naturvärden i den omfattning som behövs för samhällets mål om ytterligare formellt skydd, och att de data man samlar in hanteras som arbetsmaterial. Vi är dock starkt kritiska till förslaget om en ny omfattande inventering, en så kallad naturmiljöbeskrivning, av enskilt ägd mark, med syfte att styra skogsägares frivilliga avsättningar m.m. Särskilt bekymmersamt är det om den metodik man tagit fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige används som utgångspunkt. En sådan inventering riskerar att få likartade konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen.

Huvuddelen av svensk skogsmark omfattas i dag av skogsbruksplaner där naturvärdesbedömningar gjorts och frivilliga avsättningar valts ut. Den föreslagna inventeringen visar på en misstro mot skogsägares och skogsbrukets planläggares kunskaper och bedömningar. Det är ett steg bort från principen om frihet under ansvar.

Vi ser det som olämpligt att naturvärdesinventeringar skrivs in som ett generellt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion. I stället bör det klargöras i särskilda regeringsuppdrag vilken typ av inventeringar som ska genomföras.

Kunskapskravet i skogsvårdslagen och miljöbalken

Skogsutredningen föreslår att ett utökat kunskapskrav införs i Skogsvårdslagen. Motivet är att man därigenom klargör att miljöbalkens kunskapskrav inte är tillämpligt på skogsbruksåtgärder, då speciallagstiftning går före generell lagstiftning. Problemet är dock att utredningen ändå bedömer att miljöbalkens kunskapskrav kan tillämpas

fullt ut när en skogsbruksåtgärd prövas som samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (12:6-samråd). Eftersom kvalifikationen för 12:6-samråd sannolikt sammanfaller ganska väl med när myndigheterna kan se ett ytterligare behov av underlag om naturvärden – blir det nya kunskapskravet i praktiken endast en ytterligare belastning för skogsägaren. Myndigheterna har ett stort utredningsansvar vid begränsningar av pågående markanvändning. Ett kunskapskrav som i stället läggs på skogsägaren där man kan tvingas utföra kostsamma inventeringar för att få fortsätta med pågående skogsbruk är orimligt och inte rättssäkert.

Det är bra att utredningen vill förkorta handläggningstiden för avverkningsanmälan, men vi ser samtidigt en risk att myndigheterna med stöd av kunskapskravet kommer begära kompletteringar som i många fall innebär att handläggningstiden förlängs och osäkerheten ökar kring när en åtgärd kan genomföras.

Utredningen föreslår att skogsägare parallellt med en avverkningsanmälan ska göra en separat samrådsanmälan enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Man lägger därmed ett ytterligare ansvar på skogsägaren att göra den subjektiva bedömningen om avverkningen får så stor påverkan på naturmiljön att den kräver samråd. Ett ansvar som dessutom är straffsanktionerat. För att inte riskera att bryta mot lagen kommer sannolikt många skogsägare känna sig tvungna att schablonmässigt även göra en 12:6-anmälan i samband med avverkningsanmälan, vilket även kommer att innebära en ökad belastning på myndigheterna.

Vårt förslag kring kunskapskrav och samråd enlig 12 kap. 6 § miljöbalken

Att skogsägare skaffar sig kunskap är en självklar del av sektorsansvaret och principen om frihet under ansvar. Vi anser därför inte i första hand att det behövs ett specifikt uttryckt kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Vi skogsbruksföreträdare anser att 12:6-samråd inte bör omfatta skogsbruksåtgärder. Ett förtydligande i miljöbalken bör göras om att anmälningsplikten inte gäller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är avsedd för verksamheter som inte omfattas av annan tillstånds- och samrådsplikt enligt miljöbalken. Samrådsplikten gäller dock även skogsbruksåtgärder som omfattas av samråd eller tillstånd enligt skogsvårdslagen vilket med-

för en onödig dubbelprövning som bör avskaffas. Först då skulle ett balanserat kunskapskrav i skogsvårdslagen fylla sitt syfte.

Ett förtydligande av skogsägarens ansvar skulle, om samrådsplikten enligt miljöbalken avskaffas, kunna begränsas till att man i samband med avverkningsanmälan förväntas ange att man skaffat sig kunskap om det aktuella områdets kultur- och miljövärden.

Tillståndsprövningar kring fjällnära skog

Det är mycket bra att utredningen vill tydliggöra att skogsbruk är pågående markanvändning även i fjällnära skog och att man vill att ersättningen ska behandlas redan i tillståndsbeslutet. Utredningen anger dock att endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen bör ersättas. Detta är en felaktig och olämplig syn då skogsägaren förlorar rätten till skogsbruk för all framtid när beslutet skrivs in i fastighetsregistret. Eftersom den del där skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning i praktiken kommer ges ett formellt skydd genom inskrivningen i fastighetsregistret, måste den delen betraktas som berörd del i sammanhanget. Detta i likhet med om man skulle gett den berörda delen ett formellt skydd genom reservat eller biotopskydd.

Omfattande avsättningar i fjällskogen

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att ytterligare omfattande avsättningar i fjällnära skog medför den nytta för biologisk mångfald och andra näringsverksamheter, som utredningen lyfter fram. Risken är uppenbar att detta förslag försvårar för människor att bo och verka i fjällkommunerna. Vi har dock förståelse för att avsättningar med ersättning kan vara en långsiktig lösning på många av de konflikter som finns mellan olika intressen i den fjällnära skogen. Vi anser dock att formellt skydd, även i den fjällnära skogen, ska bygga på frivillighet. Även om skyddet baseras på frivillighet kommer många skogsägare att låta skogen omfattas av formellt skydd. Andra kommer vilja behålla skogen för att lämna över den till sina barn i framtiden då synen på fjällskogen kan ha förändrats. Den som exempelvis vill bedriva turistverksamhet behöver kunna styra var anläggningar, vägar, skoterleder, stugor med mera ska ligga. Då blir reservats- eller national-

parksbestämmelser ett hinder. Med ett skydd som bygger på frivillighet kommer stora delar av området bevaras utan att det formellt skyddas. Det vore betydligt mer kostnadseffektivt för staten och bidra till att stärka äganderätten. Möjligheten till ersättningsmark för de skogsägare som önskar är viktigt och förutsättningarna för detta skulle öka om det görs som flerpartsbyten där alla skogsägare kan delta snarare än ett markförsäljningsprogram för Sveaskog.

Särskilt yttrande från Stefan Henriksson[8]

Frivilligt formellt skydd

Utredningens förslag om *Frivilligt formellt skydd* är ett av förslagen som syftar till att stärka äganderätten. Vid bildande av naturreservat och biotopskydd i dag är dialog med markägaren ett av de viktigaste momenten. Det är mycket ovanligt att länsstyrelserna går till beslut mot markägarens vilja, även om det i undantagsfall förekommer. Att markägare får ett naturreservat på sin mark utan att ersättningsfrågan är löst och denna då har accepterat ett naturreservat är således ovanligt och kan inte betraktas som något stort äganderättsproblem.

De huvudsakliga problemen kopplat till äganderättsfrågor de senaste åren kan snarare kopplas till ersättningsfrågan i fjällnära skog, nyckelbiotoperna samt tillämpningen av artskyddet. De två förstnämnda frågorna innebär en lösning utifrån en äganderättsaspekt genom de förslag som denna utredning lägger och den sistnämnda ingår i en annan pågående utredning och kommer sannolikt få en lösning där. Om förslagen från dessa utredningar genomförs är min bedömning att äganderättsfrågan är löst och därmed behöver inte detta förslag genomföras.

I och med myndigheternas nuvarande arbetssätt med dialog och samverkan samt möjligheten för markägare att inom Nya Komet föreslå områdesskydd blir förslaget onödigt. Dessutom finns det flera risker med förslaget. Jag kan se åtminstone följande farhågor med att genomföra förslaget.

a) I utvärderingen av Nya Komet kunde man konstatera att kostnadseffektiviteten var lägre och naturvärdena lägre vid genomförande av områdesskydd som skedde på markägarens initiativ. Det är mycket troligt att detta även skulle bli fallet med ett *Frivilligt formellt skydd,* något som skulle innebära samma eller högre kostnader men lägre kvalitet. Intresset från markägarna var dessutom även relativt lågt inom Nya Komet, och blir det så även med detta förslag kan det att bli svårt att uppnå eventuella framtida arealmål.

[8] Naturvårdsverkets expert.

b) Möjligheten att skydda de viktigaste områdena för biologisk mångfald skulle troligen bli mindre, något som kan försämra statusen för biologisk mångfald. På sikt kan även en lägre kvalitet på de formella skydd som bildas komma att innebära att det totala areella behovet av avsättningar för biologisk mångfald kommer att vara större, något som är negativt även för skogsnäringen och möjligheterna till en växande cirkulär bioekonomi.

c) Det skulle bli svårare att bedriva ett systematiskt och strukturerat skyddsarbete och att skydda av biologiskt mest värdefulla områdena. Det skulle sannolikt även bli omöjligt att bevara kvarvarande skogliga värdekärnorna då en del av dessa kan komma att avverkas i och med att myndigheterna inte kommer att ha någon reell möjlighet att förhindra det.

d) Bevarandet av stora sammanhängande områden med många markägare kommer att bli svårt. Detta kan särskilt bli ett problem i södra Sverige där det generellt sett är fler markägare som berörs av varje skyddsvärt område. Något som kan innebära att dessa områden fragmenteras och tappar mycket av sina värden även om de i delar kan bevaras.

e) Utredningen föreslår att områdesskydd för andra naturtyper än skog ska behålla nuvarande arbetssätt. Detta är ologiskt då det ofta ingår skog även i områden som skyddas för t.ex. deras höga limniska eller marina värden eller när värdefulla våtmarker skyddas. Hur drar man i så fall gränsen mellan vad som ska skyddas med den ena metoden resp. med den andra. Det enda rimliga är att behålla nuvarande arbetssätt oberoende av naturtyp.

Sammantaget bedömer jag att de negativa konsekvenserna av förslaget överstiger de tänkta fördelarna.

Internationella åtaganden

Vid CBD:s fjortonde möte 2018 togs beslut om hur uttolkningen av Aichimål 11 ska göras avseende de områden som räknas in som ”Other effective area-based Conservation measures” (OECM), dvs. områ-

den som inte är formellt skyddade. Av dessa riktlinjer[9] framgår att dessa områden bland annat ska vara tydligt avgränsade, ha en ändamålsenlig förvaltning, konkret bidra till bevarande av biologisk mångfald på platsen (alltså ska de ha höga naturvärden) och vara effektivt och långsiktigt bevarade. Detta är helt rimliga krav att ställa på områden som ska anses bidra till bevarande av biologisk mångfald på lång sikt.

Frivilliga avsättningar, skogliga impediment och hänsynsytor kan ha höga naturvärden, men utifrån ovanstående är det viktigt att poängtera att många sådana områden inte kan anses uppfylla dessa grundläggande kriterier för OECM:er. Till exempel i en undersökning från 2011 så bedömdes endast 62 % av de frivilliga avsättningarna ha höga naturvärden, dessutom är det inte känt var många av dessa är belägna då endast storskogsbruket offentliggör sina frivilliga avsättningar. När det gäller de skogliga impedimenten är deras naturvärde på områdesnivå sällan känt och ska de kunna inkluderas bland OECM så behöver man precis som för frivilliga avsättningar identifiera och avgränsa vilka av dessa som har höga naturvärden och bedöma vilka som bidrar till bevarande av biologisk mångfald. Först därefter kan de räknas in i Aichimål 11 om de bedöms kunna bevaras långsiktigt. När det gäller hänsynsytor ser jag det som i princip uteslutet att inkludera dem i Aichimål 11 då de i ännu lägre grad har höga naturvärden, inte är geografiskt definierade samt har okänd och tveksam långsiktighet.

Sammantaget konstaterar jag att det endast är de områden som uppfyller CBD:s riktlinjer som är rimliga att inkludera i måluppfyllelsen för Aichimål 11 och att endast en mindre del av frivilliga avsättningar och impediment i dag uppfyller de kraven samt att hänsynsytor inte gör det. I övrigt hör dessa hemma i måluppfyllelsen för Aichimål 7.

Vikten av inventering som kunskapsbas för beslut om markanvändning

Utredningen föreslår att nyckelbiotopsinventeringen ska gallras med avseende på vissa uppgifter, men att Skogsstyrelsen ska kunna fortsätta med inventering och dokumentation av skogliga naturvärden genom att göra en *naturmiljöbeskrivning.* Det är bra att utredningen

[9] Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity – 14.8 Protected areas and other effective area-based conservation measures.

har konstaterat att kunskap om skogliga naturvärden är grundläggande för att både markägare och myndigheter ska kunna ta kloka och välgrundade beslut om markanvändning, men det är olyckligt att samlad kunskap om biologiskt värdefulla områden ska raderas.

Utredningens slutsats att det är viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna, samt att utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer är korrekt.

Det är viktigt att konstatera att beslut om markanvändning, inklusive genomförande av områdesskydd, på kort och lång sikt kräver god kunskap om vilka naturvärden som finns i skogen och var dessa är belägna. Och ju mer kunskap myndigheter och markägare har, desto bättre och mer effektivt kan naturvård i skogen bedrivas, både av myndigheter genom områdesskydd, men också av markägare genom frivilliga avsättningar och lämnad hänsyn. Det behövs således kunskap dels om naturvärden i de enskilda områdena, men även samlad kunskap om naturvärden i ett landskapsperspektiv för att kunna ta välgrundade beslut. Och endast när både myndigheter och markägare har detta kunskapsunderlag kan det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna samverka effektivt och uppnå en god grön infrastruktur. Det är därför viktigt med en hög ambitionsnivå och god geografisk täckning på de inventeringar som görs och att inventeringar kan göras av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna samt att de genomförs med en gemensam metodik så deras resultat kan komplettera varandra.

Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Utredningen föreslår att uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna. Detta är i grunden bra, då det är politiken som kan tillsätta resurser och ta ansvar för besluten. Dagens system med myndigheter som får ett mål att uppnå, men med för lite resurser för att uppnå målet är som konstateras inte ändamålsenligt. Många

markägare kan i dag få stå utan ersättning under lång tid genom att myndigheterna har för små anslag för markersättningar, men ambitioner att genomföra uppsatta mål.

Samtidigt kan man ha vissa farhågor kring detta förslag. Det tar lång tid att genomföra formellt skydd av skog, normalt är att ett ärende tar mellan två och fem år. Tanken att medlen ska följa målen är en god ambition, men om processen startar ett visst år för att uppnå vissa mål och ersättningen ska betalas ut flera år senare när man är klar med processen är det stor risk att de ekonomiska förutsättningarna har hunnit ändras. Om målen och medlen ska sättas upp av politiken är det stor risk att det blir svårt att få till stånd ett långsiktigt stabilt genomförande. Något som skulle underlätta är om berörda myndigheter skulle kunna disponera medlen för markersättningar under flera år i stället som i dag ett år i taget. På så sätt kan de medel som avsätts år 1 användas när processen är klar oavsett om det tar ett eller fem år.

Samverkan mellan Sveaskog och myndigheterna

Utredningen har flera förslag som berör Sveaskog, till exempel ett nytt markförsäljningsprogram som underlag för att kunna erbjuda ersättningsmark vid områdesskydd, att några ekoparker ska bli nationalpark, att värdefulla områden på Sveaskogs mark ska skyddas osv. Sammantaget kan konstateras att möjligheterna till en god samverkan mellan Sveaskog och berörda myndigheter borde vara goda. Det finns ett flertal områden där ytterligare samverkan skulle kunna utvecklas, särskilt går det att utveckla samarbetet med naturvårdande skötsel och arbetet med friluftsliv och naturturism.

Det är också naturligt att staten ser över och använder sina samlade resurser för att främja de samhällsmål man vill uppnå. För att uppnå detta och hitta de synergier som finns behöver dock uppdragen till berörda myndigheter och styrsignalerna till Sveaskog samordnas. Man måste vara medveten om att Sveaskogs ägardirektiv sätter ramarna för deras verksamhet och är direktivet för inriktat på produktion och ekonomisk vinst så minskar Sveaskogs möjligheter att samverka och vara en tillgång för naturvården och andra samhällsmål. Men om ägardirektiv och myndighetsstyrning sker synkat och samordnat bör man kunna uppnå en god samverkan mellan parterna och gemensamt jobba för uppsatta samhällsmål.

Fjällnära skog

Fjällen, inklusive dess fjällnära skogar, tillhör Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga naturvärden och upplevelsevärden. Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och EU och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt med hög ekosystemmångfald och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Det finns sedan länge ett starkt internationellt intresse av att Sverige skyddar och förvaltar fjällområdets särskilt värdefulla områden på ett sätt så att dess naturvärden och upplevelsevärden för friluftslivet bevaras långsiktigt.

De fjällnära barrskogarnas värden för biologisk mångfald har beskrivits närmare i forskningsprojektet ”Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur”. En slutsats är att de fjällnära skogarna representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturliga skogar. I rapporten beskrivs områden som består av ”*sammanhängande kontinuitetsskogar*” större än 10 000 ha ur ett borealt perspektiv. Värt att notera är att utanför nordvästra Sverige har vi i dag inga skogar med höga naturvärden som är så här stora och sammanhängande, något som gör värdet av dessa fjällnära skogar ännu större. Av denna rapport framgår vidare att ”*det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur och naturnära skog längs den Skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna utgör ett av de fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande*.”

Annan forskning har visat att det även finns starkt stöd för att kvarvarande intakta skogsekosystem har ett högt värde inte bara med avseende på biologisk mångfald utan även med avseende på t.ex. klimat, ursprungsbefolkningar och människors välbefinnande i jämförelse med brukade skogar, även i en global kontext[10]. I detta sammanhang bör betydelsen av de svenska fjällnära skogarna för renskötsel och samisk kultur även lyftas fram.

[10] The exceptional value of intact forest ecosystems. Watson et al. Nature ecology & evolution.

Nya kunskaper om skyddsvärda naturområden har tillkommit under 2000-talet som en följd av utökade inventeringar och fjärranalysmetoder. Av den inventering och sammanställning av tidigare kunskap som genomfördes av länsstyrelserna och Naturvårdsverket under fältsäsongen 2020 kan konstateras att det finns minst 525 000 hektar produktiv skog med höga naturvärden i och i anslutning till det fjällnära området. Sammantaget är det av mycket stort nationellt som internationellt intresse att dessa kan bevaras då inga motsvarigheter i övrigt finns i Europa.

Statens skogar i och i anslutning till det fjällnära området

Som ett första steg i bevarandet av de biologiskt värdefulla skogarna i och i anslutning till det fjällnära området bör de skogar som ägs av Fastighetsverket och Sveaskog skyddas, något som också är utredningens förslag.

När det gäller Fastighetsverkets innehav i detta område så är min bedömning att det bästa är att dessa områden överförs till Naturvårdsverket precis som gjordes med de områden som pekades ut i samband med inventeringen av statliga skogar 2003–2004. De kan då förvaltas av de naturvårdande myndigheterna. Jag kan dock konstatera att huvuddelen av de befintliga naturreservaten fortfarande kvarstår i Fastighetsverkets ägo, något som innebär att många naturreservat ägs eller kommer att ägas delvis av både Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Detta är synnerligen opraktiskt och ineffektivt och kan därför inte betraktas som ändamålsenligt. Naturvårdsverket är dessutom den myndighet som har regeringens uppdrag att förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning, något som framgår av Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Det är därför rimligt och logiskt att de naturreservat som i dag ägs av Fastighetsverket tillsammans med de oskyddade biologiskt värdefulla skogarna på Fastighetsverkets innehav i nordvästra Sverige överförs till Naturvårdsverket så att dessa kan få en effektiv och samordnad förvaltning.

Skogsbruket på renskötselns åretruntmarker

Den fjällnära skogen är av stor betydelse för renskötseln, renen och den samiska kulturen. Skog nära den fjällnära gränsen, inom skogssamebyarnas åretruntmarker brukas av renskötseln större delen av året, och har fått allt större betydelse i takt med att den konkurrerande markanvändningen ökat. Området utgör bland annat kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. Den kontinuitetsskog, ofta med höga naturvärden, som finns kvar i den fjällnära regionen är mycket viktig för renskötseln, och inte bara för den biologiska mångfalden. Den fjällnära skogen utgör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker (mark och- hänglavsbete). Under hösten behöver renen tillgång till viktigt näringsintag genom svampbete för att bygga upp energiintaget inför kommande vinter.

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen alls påverkan av kal- och trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt. Renskötseln och den samiska kulturen är dessutom ett riksintresse av nationell betydelse, som innefattar stora delar av den fjällnära skogsregionen.

Renskötselrätten gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna inom så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.

Inom det fjällnära området är samiska markrättigheter särskilt starka. Trots det avverkar staten fortfarande skog på åretruntmarkerna inom det fjällnära området, även på sådan mark som i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk. Dessutom kan samebyarnas rättigheter vara är starkare än vad som tidigare antagits, något som inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen visar.

Statens Fastighetsverk är dominerande ägare till statens innehav på åretruntmarkerna. Deras huvudsakliga verksamhet utgörs av skogsbruk och står ofta i konflikt med bevarande av större sammanhängande och biologiskt värdefulla områden och påverkar även förutsätt-

ningarna för renskötsel negativt. Fastighetsverkets ekonomiska vinst från det fjällnära skogsbruket uppgår enligt utredningen till några få miljoner per år, en mycket liten vinst som för staten bör kunna betraktas som försumbar.

Den mark som staten förvaltar genom Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. Det är särskilt viktigt att beakta att Fastighetsverkets marker inte bolagiserades bland annat för att skydda renskötseln.

De identifierade skyddsvärda områdena på Fastighetsverkets mark bör som nämnts ovan få ett långsiktigt skydd. När det gäller frågan om markanvändning på övriga skogar på Fastighetsverkets innehav på året runt-markerna så konstaterar jag att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk, dvs renskötsel ska ha företräde framför annan markanvändning. Samtidigt är den ekonomiska vinsten av Fastighetsverkets skogsbruk mycket liten. Med tanke på de små intäkterna, de negativa konsekvenserna för biologisk mångfald, renskötsel, naturturism och friluftsliv är min bedömning att det inte bör bedrivas skogsbruk på dessa marker. Sammantaget bedömer jag därmed att det enda rimliga är att Fastighetsverkets uppdrag att bedriva skogsbruk i nordvästra Sverige omedelbart måste upphöra.

Staten bör gå före

Det finns fortfarande ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar. Det gäller såväl i och i anslutning till det fjällnära området som i övriga Sverige. För att staten ska kunna ha hög trovärdighet i arbetet med formellt skydd av skog är det rimligt och logiskt att staten först skyddar de biologiskt värdefulla skogar som är statligt ägda. Dagens kunskapsläge är att det i och i anslutning till det fjällnära området finns det ca 140 000 ha skyddsvärd produktiv skog och i övriga landet ca 80 000 ha skyddsvärd produktiv skog, i huvudsak på Fastighetsverkets och Sveaskogs mark. Skydd av dessa kända skyddsvärda statliga skogarna skulle vara ett viktigt och stort steg mot att bevara kända skogliga värdekärnor och höja trovärdigheten i statens naturvårdsarbete och bör därför genomföras så snart det är möjligt.

Skyddad natur och bioekonomi

Jag ser mycket positivt på förslagen om att utveckla formellt skyddade skogar så att de kan få större betydelse för lokal och regional utveckling. Särskilt bör förslaget om att bilda nationalpark av fyra av Sveaskogs ekoparker nämnas. Vidare kan jag konstatera att det finns goda förutsättningar för att bilda ytterligare nationalparker som skulle kunna bli en tillgång för lokalt och regionalt näringsliv, men då bildande och förvaltning av nationalparker kräver mycket initialt arbete behöver regeringen och berörda myndigheter göra en riktad satsning för att detta ska kunna genomföras. Jag bedömer dock att vinsten för samhället med en sådan satsning skulle vida överstiga kostnaderna.

Förslaget att gynna naturturism i och kring skyddade områden är positivt. Naturturism i skyddade områden i allmänhet och nationalparker i synnerhet är i normalfallet i behov av anläggningar och anordningar. Att se över möjligheterna till etableringar i t.ex. nationalparker kan vara befogat och säkert göras utan större negativ påverkan i vissa fall. Men det är ännu viktigare att se över omlands- och destinationsarbete kring nationalparkerna och vissa skyddade områden. Då kan en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området tillsammans med satsningar i anslutning till det skyddade området bidra till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fall kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Detta kräver dock en utvecklad samverkan mellan markägare, myndigheter, kommuner och entreprenörer och former för detta behöver utvecklas, gärna genom ett uppdrag till berörda myndigheter.

Cirkulär bioekonomi

En viktig del av utredningen gäller att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för en växande cirkulär bioekonomi, bland annat för att minska miljö och klimatpåverkan. Flera förslag läggs för att öka tillväxten och därmed ligga till grund för ett större uttag av biomassa från skogen. Detta ger möjlighet till en växande cirkulär bioekonomi.

Det framhålls till exempel att vi behöver ta ut mer biomassa ur skogen för att klara den substitution som behövs för klimatomställningen. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan avverkningsvolymer och graden av substitution som jag ser det. Sett till fördelningen av kort- respektive långlivade produkter ser det ut att finnas en stor potential för ökad substitution genom att inom ramen för de volymer som redan avverkas öka andelen långlivade produkter.

För att åstadkomma en ökad substitution gör jag bedömningen att andra åtgärder behöver komma till stånd. Det kan till exempel vara åtgärder och styrmedel för att successivt fasa ut vissa kortlivade produkter och öka produktionen av sådana långlivade produkter som långsiktigt binder kol.

Om man har som målsättning att skogen ska bidra till minskad klimatpåverkan är det viktigt att förstå att den skog som står kvar binder koldioxid, och det gör den till dess att den avverkas. SLU har i flera sammanhang tagit fram scenarier för att beskriva utvecklingen av kolbalansen över en 100-årsperiod med olika antaganden om förutsättningarna i skogsbruket, något som också framkommer i Vägvalsutredningen. Där framgår bland annat att kolsänkan i skog och mark skulle, i ett kort tidsperspektiv, öka om arealen skyddad produktiv skogsmark ökar, t.ex. för att främja biologisk mångfald för att nå miljömålet *Levande skogar* och för att leva upp till de internationella åtaganden som gjorts för skydd av ekosystem. I ett längre tidsperspektiv minskar effekten på kolinlagringen när tillväxten avtar, men är ändå inte försumbar. En ökning av kolsänkan förutsätter att den totala avverkningen minskar, något som naturligtvis är negativt för skogsindustrin, men alltså är positivt för klimatet och biologisk mångfald. Ökat skydd av skog på produktiv skogsmark resulterar i SLU:s beräkningar i en kraftig ökning av nettoinlagringen. Den extra årliga kolinlagringen minskar dock på längre sikt men kvarstår i någon omfattning åtminstone uppemot 100 år.

Det finns alltså starka synergier mellan att bevara och skydda skogar för biologisk mångfald och att öka skogens kolsänka. På kort och medellång sikt är alltså det bästa för klimatet att avverka mindre och skydda mer skog. Detta är en viktig slutsats som inte tillräckligt tydligt framkommer i utredningens slutsatser.

Särskilt yttrande från Malin Sahlin[11]

Inledning

Skogsutredningen har haft i uppdrag att föreslå lösningar i många av de frågor som dominerat den polariserade skogsdebatten de senaste åren. Utredningen har gjort ett ambitiöst försök att, under stor tidspress, lägga fram en lång rad förslag med en tydlig röd tråd. Förslagen hänger således ihop i sina delar och måste ses som en helhet. Dessvärre tror jag inte att de kommer att lösa konflikten i skogen, utan ser snarare risker för nya konflikter.

Många av de förslag som utredningen har lagt fram kommer innebära en lättnad för skogsbruket genom en minskad insyn för allmänheten. Samtidigt ger utredningen förslag som kommer innebära större krav på skogsbruket och spelregler som inte är vare sig tydliga eller långsiktiga då de baserar sig på hur regeringen väljer att prioritera i sin statsbudget.

Trots att en av grunderna för utredningen har varit att utgå från dagens skogspolitik så innebär flera av förslagen tydliga förskjutningar i politiken. Det är till exempel mycket oklart vad miljömålssystemet kommer att få för roll i framtiden med de förslag som läggs fram.

I detta särskilda yttrande har jag utvecklat huvuddragen i de problem jag ser med utredningens förslag. Mer detaljerade synpunkter för varje förslag kommer att utvecklas i Naturskyddsföreningens remissvar.

Om förslagets olika delar

Utredningen förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

Jag stödjer utredningens bedömningar och förslag i denna del som rör en nationell samordnare för skogsprogrammet (förslag 9.3) samt behovet av mer kunskap genom, bland annat, ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen och tillhörande utredningar (förslag 9.9). Dessa två förslag ger goda förutsättningar för en gedigen kunskapsbas att stå på liksom att det, genom ett nationellt skogsprogram som

[11] Naturskyddsföreningens expert

leds av en politiskt oberoende samordnare och hanterar alla skogsfrågor integrerat, bäddar för ett helhetsperspektiv.

Utredningen är dock otydlig när det gäller den nationella samordnarens mandat. För att det nationella skogsprogrammet ska kunna få en bred acceptans och stort reellt genomslag krävs att deltagarna i programmet har ett likvärdigt inflytande i de konkreta förslag som programmet ska leverera. Som exempel på där programsamordnarens mandat är otydligt kan nämnas förslaget om en växande cirkulär bioekonomi (förslag 9.4) där det nationella skogsprogrammet föreslås ta fram ett förslag till en bioekonomisk strategi med tillhörande handlingsplan samtidigt som den nationella samordnaren för skogsprogrammet ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med tillhörande handlingsplan som samordnaren ges i uppdrag att årligen revidera. Det är utmärkt att utredningen i förslag 9.4 föreslår att arbetet med en bioekonomisk strategi inte ska begränsas till de gröna näringarna, utan att det ska genomföras i bred samverkan med andra samhällssektorer. Detta är en förutsättning för att huvuddelen i förslaget ska kunna genomföras och även accepteras av samhället.

Enligt kommittédirektivet ska förslag till åtgärder som eventuellt behövs för att nå nationella miljömål och internationella åtaganden lämnas. Jag stödjer därför fullt ut förslaget om att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.9) vilket, bland annat, ska ta fram en ny bristanalys baserad på bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap. Ökad kunskap är helt nödvändigt för att Sverige ska kunna nå såväl nationella mål som internationella åtaganden. Därför behöver utredningens samlade förslag också i första hand bygga från basen av denna kunskap. De faktiska behoven för våra naturligt förekommande arter och deras livsmiljöer behöver säkras i landet som helhet. Utredningen konstaterar, mycket riktigt, i denna del att biologisk mångfald är grunden för allt liv på jorden och lägger inledningsvis fram en bra ansats för hur arbetet för att Sverige ska kunna nå nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen behöver bedrivas (figur 9.3). Ansatsen utgår från att arbetet ska bygga på naturvetenskapliga analyser och bedömningar. Utredningens förslag i denna del återspeglar dock inte denna ansats utan arbetet blir snarare avhängigt politiska värderingar och prioriteringar av olika samhällsmål (figur 9.8), vilka som bekant är föränderliga över tid och skiljer sig kraftigt åt mellan partierna.

Samtidigt underminerar utredningen dessutom möjligheterna att nå de nationella miljömålen genom att ange (minst) två alternativa målsättningar och behov som utgångspunkt för det vetenskapliga rådets arbete med en bristanalys. Det första alternativet anger det långsiktiga behovet och är i linje med de politiskt beslutade miljömålen. Det andra alternativet kan sägas ange ett kortsiktigt mål och ange kortsiktiga behov genom ett antagande om att arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet genom livsmiljöer och konnektivitet i vissa landskap. En sådan utgångspunkt underminerar dessutom möjligheten att kostnadseffektivt nå det långsiktiga målet. Att utgå från kortsiktiga mål som alternativ i en bristanalys för att öppna upp för en politisk diskussion om prioriteringar anser jag vara helt oacceptabelt om man menar allvar med att Sverige ska kunna nå sina mål om biologisk mångfald i skogen. En bristanalys behöver beskriva de faktiska behoven för de långsiktiga målen, inte beskriva olika alternativ vilka dessutom öppnar upp för en ny polariserad debatt om prioriteringar.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att förslaget om ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (förslag 9.10) är problematiskt. Dels så menar jag att förslaget är orealistiskt eftersom regeringen inte har rätt detaljkunskap för att besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär. Detta är snarare en uppgift för vetenskapen. Politikens uppgift är att därefter sätta upp konkreta mål för att nå relevanta åtaganden. Om regeringen ska uttolka såväl Sveriges åtaganden för biologisk mångfald, som att sätta upp mål och fatta beslut om vilka arealer och skogstyper som bör avsättas så kommer detta få en rad följdeffekter. Framför allt riskerar såväl uttolkandet av målen som målen i sig att i praktiken förändras vid varje regeringsskifte, beroende på politisk majoritet. Detta innebär uppenbara risker för en ryckighet i naturvårdsarbetet i skogen som i förlängningen kan komma att negativt påverka såväl markägares uppfattning om ”tydliga spelregler” som genomförandet av naturvådspolitiken och det praktiska naturvårdsarbetet. En ordning där det är regeringen som uttolkar de internationella åtagandena och sätter mål kommer inte heller att minska den polariserade debatten.

I förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.11) har utredningen gjort ett ambitiöst försök att föreslå ett program för arbetet med bevarandet av biologisk

mångfald. Tanken är att programmet ska genomföra politiken för att nå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden. Jag motsätter mig detta förslag med emfas och menar att det är djupt problematiskt ur flera aspekter.

Som exempel kan nämnas följande. Genom miljömålssystemet har Sverige redan ett system för biologisk mångfald i hela landskapet. Till skillnad mot förslaget om ett handlingsprogram som ska beslutas av regeringen så har miljömålen en bred politisk förankring och är väl inarbetade i naturvårdsarbetet i Sverige. Det är för mig oklart hur förslaget i praktiken förhåller sig till miljömålssystemet och de preciseringar som satts upp inom detta. Det anges dock i motivtexten att Sveriges målsättningar kräver ett handlingsprogram för genomförandet. Jag menar tvärtom. Det behövs inte ett nytt system eller handlingsprogram för att arbeta mot de uppsatta målen. Den mest effektiva och långsiktiga lösningen är snarare att bygga vidare på det miljömålssystem vi redan har i dag. Mot bakgrund av en bristanalys (förslag 9.9) som utgår från de biologiska behoven kan nya tydliga och tidsatta etappmål beslutas. Dessa måste givetvis åtföljas av att politiken tar fram en plan om hur den säkerställer tillräckligt med resurser och styrmedel för att målen ska kunna nås. På det sättet kan politiken effektivt styra mot måluppfyllelse i stället för att införa ett nytt system där prioriteringar samt mål om, till exempel, areal formellt skydd kommer att vara styrt av regeringens budgetramar i stället för de faktiska behoven för biologisk mångfald. Givet att olika politiska partier har fundamentalt olika synsätt i denna fråga finns det, liksom i förslag 9.10, dessutom en stor risk för en ryckighet i programmet, och ytterst naturvårdsarbetet i skogen, om förslaget genomförs. Givet det breddade förslag som utredningen har lagt om det nationella skogsprogrammet (förslag 9.3) samt det befintliga miljömålssystemet riskerar ett ytterligare program för skogsarbetet att bli mycket otydligt. De åtgärder som utredaren föreslår i handlingsprogrammet bör därför i stället, i tillämpliga delar, integreras i det nationella skogsprogrammet och miljömålssystemet. Detta skulle även innebära större möjligheter för ett brett deltagande i processerna eftersom många organisationer har mycket begränsade resurser att medverka i flera olika parallella processer.

Beträffande utredningens förslag regelförenklingar (förslag 9.5) menar jag att vissa delar av lagstiftningen inte kan utredas separat för att förenkla för skogsbruket, utan att övriga delar av lagstiftningen

samtidigt ses över för att säkerställa att eventuella regelförenklingar inte underminerar miljömålet. När det gäller förslaget om sänkta slutavverkningsåldrar så har Skogsstyrelsen redan egeninitierat en sådan utredning. Denna fråga utreddes dessutom så sent som 2015. De slutsatser som då drogs var att konsekvenserna för framför allt renskötseln var för stora. Jag ser inte att utredningen har presenterat något nytt som motiverar att denna fråga återigen ska ses över. Jag anser att förslaget sammantaget riskerar att vrida stora delar av den produktiva skogsarealen mot ett intensifierat skogsbruk som drivs mot allt lägre slutavverkningsåldrar vilket kan få till följd att dagens redan problematiska åldersfördelning i skogen blir än mer problematisk med ett växande glapp mellan ung och äldre skog. Vidare menar jag att förslaget om att utreda undantag från en rad skyldigheter för planterad granskog på tidigare åkermark har oroväckande likheter med den tidigare så kallade MINT-utredningen vilken regeringen på väl grundade motiv inte gick vidare med. Motivtexten i denna del anger att förslaget skulle kunna innebära att granplanteringar avvecklas till förmån för blandskogar. Detta motiv återspeglas överhuvudtaget inte i huvudförslaget, och jag anser inte heller att detta argument håller som motiv för att undanta berörda granodlingar från skyldigheter eftersom det dessutom redan i dag möjlighet till dispenser för natur- och kulturmiljövård.

Utredningens förslag om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Utredningens huvudförslag om frivilligt formellt skydd (förslag 10.2), liksom det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är djupt problematiskt ur flera perspektiv. Jag delar därför till fullo beskrivningen av den oro för negativa konsekvenser som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser ger uttryck för i kapitel 10.2.2. Av den beskrivningen konstaterar jag att om förslaget genomförs så kommer det kraftigt försvåra möjligheterna för Sverige att uppnå såväl nationella miljömål som internationella åtaganden. Utöver utredningens sammanfattning av myndigheternas orosbeskrivning kan tilläggas följande problematik som kommer att uppstå:

Förslaget kopplar tätt samman med handlingsprogrammet då detta i praktiken kommer vara styrande för myndigheternas arbete med

skydd av skog. I förslaget om frivilligt skydd anges att ”endast i sådan skog som regeringen har pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet” samt att den nationella strategin för formellt skydd av skog ska revideras utifrån handlingsprogrammet. Detta innebär att det är regeringens politiska prioriteringar som ska utgöra grunden för arbetet med skydd av värdefull skog, inte naturvetenskapen. Detta innebär i praktiken att vad som utgör ”särskilt angeläget allmänt intresse” kan ändras vid varje regeringsskifte. Likaså innebär det att den nationella strategin för skydd av skog riskerar att bli ett föremål för politiska nycker och kan enkelt ändras beroende på politiskt styre utan vetenskaplig grund. Att upprätta och äga strategin är, och bör fortsatt vara, expertmyndigheternas ansvar. Regeringen gör sedan de politiska avvägningarna och prioriteringarna rörande beslut om anslag.

Vidare är förslaget om frivilligt formellt skydd i sitt utformande att jämföra med det nya KOMET-programmet som redan är operativt, med skillnaden att detta förslag inte är en kompletterande metod. Såväl ”gamla” KOMET, som ”nya” KOMET har utvärderats och sammantaget visat på låg kostnadseffektivitet och sämre kvalitet på de områden som föreslagits för skydd. Riksrevisionen visar även 2018 (RIR 2018:17) att intresset från markägare har varit lågt. Att införa ett arbetssätt som baserar sig på samma grunder som KOMET-programmet och göra detta till det huvudsakliga verktyget för formellt skydd av skog kommer givetvis att försvåra för myndigheternas strategiska arbete och öka riskerna för att skogar med höga naturvärden avverkas, oavsett vad man väljer att kalla skyddsformen. Jag delar därför inte heller utredningens uppfattning om att förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen tillsammans med frivilligt formellt skydd skulle bidra till en mer effektiv naturvårdspolitik eftersom dessa främst är styrda av regeringens budget och politiska värderingar snarare än de naturvetenskapliga behoven.

I utredningens förslag om hur skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutvecklingen (förslag 10.5) finns flera förslag som rör nationalparkerna. Jag delar utredningens bedömning om att skyddad natur kan vara ett värdefullt bidrag till bioekonomin och landsbygdsutvecklingen och bejakar i princip huvuddelen av utredningens förslag i denna del men vill särskilt betona vikten av att nationalparkskriterierna inte förändras genom förslagen, eller att förslagen inte heller innebär avsteg mot dessa. Nationalparkerna är kronjuve-

lerna i våra skyddade områden, för att varumärket inte ska försvagas är det av största vikt att parkerna fortsätter att hålla högsta kvalitet och utgöra ett permanent skydd för de arter och livsmiljöer som omfattas. Av den anledningen är jag kritisk till förslaget om att utreda frågan om att bilda nationalparker på privatägd mark. Jag ser i detta förslag en risk för en utveckling där aktörer kan ”köpa” sig varumärket nationalpark. Även om utredningens ambitioner i denna fråga är goda så anser jag inte att de väger upp risken som finns att det i förlängningen bildas två kategorier av nationalparker vilket per definition skulle innebära att varumärket förlorar sin glans.

Jag är även kritisk till förslaget om en förändring i 28 b § jaktförordningen som i praktiken innebär att öppna nationalparker för skyddsjakt på enskilds initiativ över huvud taget, eftersom det kraftigt försvårar möjligheten att utöva en effektiv tillsyn och lagföra brott. Rovdjur måste få ha en fristad åtminstone i svenska nationalparker, och den skyddsjakt som ändå måste ske bör utföras i myndigheternas regi. Att den lösningen redan finns nämns inte i motivtexten.

Om ändå en sådan ändring ska göras så bör det begränsas till vissa områden i enskilda nya nationalparker enligt nationalparksförordningen. Det bör vidare endast röra sig om skyddsjakt på enskilds initiativ enligt 28 § (vid angrepp eller nära förestående angrepp på tamdjur osv.). Det bör inte vara tillåtet med skyddsjakt enligt 28 a § i nationalparker för att till exempel freda någon annans hund och andra tamdjur med mera Enligt denna grund räcker det att jägaren har ”skälig anledning att anta” att tamdjursägaren hade lämnat tillstånd – vilket enligt Naturskyddsföreningens mening går långt utöver vad som är rimligt i nationalparker.

Utredningens förslag om nyckelbiotoper, kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och kunskapskrav i skogsvårdslagen

I denna del lägger utredningen fram en rad förslag som sammanfattningsvis innebär att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper, att nyckelbiotopsregistret ska upphöra och vissa uppgifter om skogar med de högsta värdena helt ska försvinna ur myndighetens register. Utredningen föreslår även ett kunskapskrav i skogsvårdslagen samt förändringar av hur samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälas. Vidare föreslår utredningen,

mot bakgrund av dessa förslag, nya arbetssätt för hur staten ska inventera naturvärden samt att handläggningstiden för avverkningsanmälningar bör kortas.

I sak reserverar jag mig skarpt mot flera av förslagen (mer om det nedan). Framför allt ser jag dock ett allvarligt övergripande problem med denna del av utredningen som är helt nödvändigt att det löses ut om förslagen överhuvudtaget ska kunna övervägas att sjösättas.

Förslagen är tätt sammankopplade, och det går inte att ”plocka russinen ur kakan” och välja att genomföra bara ett eller några av förslagen. Exempelvis skulle det vara mycket problematiskt om politiken väljer att gå vidare med förslaget om kortare handläggningstider utan att först säkerställa att flera av de andra förslagen genomförs. En sådan ordning skulle inte bara innebära stora risker för markägare att faktiskt bryta mot lagstiftningen, det skulle även innebära stora problem för myndigheterna att bedriva tillsyn samt övervägande risker att stora arealer skogar med höga naturvärden avverkas. En sådan utveckling skulle vara mycket olycklig och i praktiken kan det komma att innebära en ökad konflikt mellan civilsamhällets intressen och skogsbruket. Även om utredningen kort nämner att förslagen ska ses som en helhet så menar jag att utredningen brister i att tydligt klargöra dessa samband. Genom att inte tydliggöra att förslagen behöver genomföras i särskild ordning så öppnar utredningens förslag för ett urholkat förtroende för svenskt skogsbruk hos såväl stora delar av allmänheten som hos marknaden. Det är därför helt nödvändigt och väl motiverat att förslagen genomförs i följande ordning om de ska implementeras:

1. Skogsstyrelsens instruktioner kompletteras med ett uppdrag om att inventera naturvärden i skogen.
2. Inventering och kartläggning av naturvärden genom en naturmiljöbeskrivning i skogen genomförs.
3. Vägledning om vilka områden som behöver anmälas för samråd enligt miljöbalken tas fram.
4. Kunskapskravet införs i skogsvårdslagen, liksom föreslagna förändringar rörande samråd enligt miljöbalken.

Först när samtliga ovanstående förslag har implementerats och det har säkerställts att systemet fungerar kan förslaget om kortare hand-

läggningstid övervägas. Givet att Skogsstyrelsen gör en bedömning att det skulle ta två år att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen (se kapitel 17.6.4) tolkar jag det som att utredningen menar att förslagen kan implementeras utan någon särskild ordningsföljd. Detta skulle i sådana fall också innebära irreversibla konsekvenser för biologisk mångfald genom att skyddsvärda skogar kan avverkas utan insyn från vare sig myndigheter eller allmänheten. Det skulle även försvåra myndigheternas miljömålsarbete liksom markägares förutsättningar att bedriva ett lagligt skogsbruk.

Särskilt om vissa specifika förslag

Förslag 12.6 – Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Vikten av att skydda nyckelbiotoper samt nyckelbiotopernas stora betydelse för våra rödlistade arter är väl beforskat. Kunskap om var nyckelbiotoperna finns har också genom åren kommit att spela en nyckelroll i det skogliga naturvårdsarbetet för såväl myndigheter som skogsbruket och ideell naturvård. Utredningens förslag innebär ett stort bakslag i detta arbete, i synnerhet genom den stora kunskapsförlust som följer av den gallring av nyckelbiotopsregistret som föreslås.

Det är uppenbart att konflikten om nyckelbiotoper till stor del har uppkommit genom att det certifierade skogsbruket har åtagit sig att inte avverka dessa. Utredningen har i denna del helt bortsett från det faktum att den ideella naturvården i hela landet granskar det certifierade skogsbruket mot bakgrund av att detta åtagande. Att denna verksamhet skulle upphöra hos ideell naturvård har jag mycket svårt att se. Förslaget kommer därmed inte att lösa den konflikt som i dag råder rörande nyckelbiotoper, tvärtom kommer den snarare att bidra till en ny konflikt rörande bedömningar och tolkningar som i förlängningen riskerar underminera det svenska skogsbrukets trovärdighet på den internationella marknaden, vilken inte vill handla med råvara från skyddsvärd skog. Utredningen borde därför i stället ha föreslagit tillräckligt med resurser och andra styrmedel, som exempelvis utbytesmarker, för att säkerställa skydd av de nyckelbiotoper som ägs av de skogsägare som inte är certifierade.

Utredningen föreslår att staten fortsättningsvis bör prioritera formellt skydd på nyckelbiotopsrika brukningsenheter (förslag 12.8). Detta är bra, men kommer inte att lösa ovanstående konflikt då förslaget innebär att dessa fastigheter endast omfattas av det frivilliga formella skyddet, vilket i sin tur styrs av statsbudgeten och politiska bedömningar av en ”rimlig areal” av nyckelbiotoper som ska ges skydd årligen.

Förslag 14.1, 14.3 och 14.4 - Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen, Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar samt Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Utredningen gör inledningsvis en korrekt analys av kunskapskravet som redan gäller i dag. Skogsstyrelsen har dock hitintills inte implementerat detta krav i sin ärendehandläggning. Förändringarna i författningsförslagen är väl formulerade i denna del. Dock är det problematiskt hur utredningen uttrycker implementeringen av kunskapskravet i utredningstexten (förslag 14.1). Som exempel kan nämnas att det enligt utredningen finns utrymme att differentiera kunskapskravet utifrån omfattningen av markägaren och det skogsbruk som bedrivs, det vill säga att myndigheten vid en rimlighetsavvägning ska ta hänsyn till storleken på markägaren. Samma krav ska ställas på alla som är verksamhetsutövare eller som ska vidta en åtgärd som kan påverka naturmiljön.

Vidare anser jag att det är helt nödvändigt att en avverkningsanmälan ska innehålla en komplett redovisning av vilka naturvärden som finns i det avverkningsplanerade området, hur dessa kan komma att påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som krävs för att berörda naturvärden inte ska påverkas negativt. För att säkerställa att kunskapskravet verkligen efterlevs kommer det inte, som utredningen föreslår, räcka med en kartskiss över vilken hänsyn verksamhetsutövaren bedömer vara nödvändig. För att inte hänsynen ska riskera bli felriktad behöver myndigheten således även få in en komplett redovisning av samtliga naturvärden som berörs – alltså inte bara de där verksamhetsutövaren avser ta hänsyn.

Jag menar även att det är problematiskt att utredningen inte menar att redovisningen av naturhänsyn på avverkningsanmälan inte är bindande. Som skäl anger utredningen bland annat att det kan tillkomma uppgifter om andra naturvärden där skogsbruket behöver ta

hänsyn som skiljer sig från vad markägaren ursprungligen hade planerat för och att det därmed behöver finnas en flexibilitet för skogsbrukets planerade hänsyn. Om utgångspunkten är att verksamhetsutövaren har den kunskap som krävs så innebär detta per definition även att denne rimligen bör ha lämnat rätt uppgifter om naturvärden i sin avverkningsanmälan, allt annat innebär per definition att kunskapskravet inte har uppfyllts. Även detta talar starkt för ett krav på att en naturvärdesbedömning ska bifogas avverkningsanmälan.

Jag delar utredningens uppfattning om att det behövs en tydligare skiljelinje i ärendehandläggningen av skogsbruksärenden enligt skogsvårdslagen respektive miljöbalken. Men för att förslaget om att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska upphävas behöver det framgå att Skogsstyrelsen ska avsluta samrådsärendena med ett beslut. Annars föreligger stor risk att samråden fortsätter att, som enligt rådande arbetssätt, till övervägande del endast avslutas med en förmodad överenskommelse. Det förslag som utredningen för fram i denna del innebär därmed även stora otydligheter hur ett överklagansärende skulle kunna genomföras.

För att ovanstående förslag om kunskapskrav och anmälan om samråd ska kunna genomföras krävs att det finns ett gediget kunskapsunderlag för skogsbruket att tillgå. Av den anledningen är det bra att utredningen föreslår att Skogsstyrelsens instruktion ska kompletteras med ett ansvar för en grundinventering av naturvärden i skogen (förslag 14.3). Dock anser jag att det är mycket anmärkningsvärt att utredningen i löptexten gör en bedömning av att grundinventeringen endast behöver omfatta ungefär 5 procent av den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark. Vad denna bedömning grundar sig på är oklart. Jag anser att omfattningen av en grundinventering enligt förslaget inte kan begränsas på detta sätt utan rimligen bör vara integrerad i myndighetens löpande arbete. Vidare anser jag att förslaget om inventeringen av höga naturvärden för områdesskydd inte kan begränsas av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som förslaget anger. För att kunna avgöra om områden är av intresse för formellt skydd behöver de inventeras oaktat politiska ställningstaganden.

Vidare anser jag att de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning, enligt Skogsstyrelsens instruktioner, resulterar i ska offentliggöras. Utredningen menar dock att informationen ska läggas på Mina sidor på Skogsstyrelsens hemsida, vilka allmänheten inte har tillgång till.

Skogsbruket kommer med detta förslag vara ett slutet process- och beslutssystem, där möjligheterna för andra aktörer än skogsägarna att få insyn i, eller påverka besluten som rör skogen är mycket små. Detta innebär försvårande för Sverige att leva upp till Århuskonventionen i skogsbruksärenden. Om allmänheten undanhålls information så har den inte heller möjlighet att delta i beslutsprocesser vilket innebär risker för fler överklaganden i linje med Århuskonventionen. Utredningen har inte tagit detta i beaktande.

Beträffande förslaget om kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen (förslag 14.4) behöver det i förslagen för handläggningen enligt 15 b § tydliggöras att ett ärende inte kan anses vara komplett så länge ett eventuellt samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken också är komplett. Vidare råder det mycket stora osäkerheter hur det ska vara möjligt att korta ner handläggningstiden till 3 veckor mot bakgrund av vad som angetts ovan rörande kunskapskravet, Århuskonventionen och samrådsplikten enligt miljöbalken. En förutsättning för att allmänheten ska ha möjlighet att reagera på den korta tid som föreslås är att Skogsstyrelsen lämnar ut avverkningsanmälningar digitalt, vilket inte är möjligt i dagsläget.

Utredningens förslag rörande fjällnära skog

Jag anser att utredningens förslag om att ge de kvarvarande sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ett långsiktigt skydd (förslag 16.2) samt att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå (förslag 15.6).

Särskilt om förslaget rörande ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram

Enligt min mening är det mycket olyckligt att utredningen inte tagit chansen att föreslå en reform av Sveaskog och samtidigt säkerställa att den statligt ägda skogen används för att styra mot en hållbar utveckling och för att uppnå miljömålen. Detta inkluderar även de skogar som Statens Fastighetsverk, vars skogsbruk kan ifrågasättas inte minst gällande lönsamheten, samt Fortifikationsverket förvaltar. Flera delar av skogsbruket, liksom den samlade miljörörelsen i Sverige samt Naturvårdsverket och flera länsstyrelser har, sedan ESAB-programmet avvecklades, särskilt angett ersättningsmarker som ett kostnadseffektivt och snabbt sätt att skydda skyddsvärda skogar på

privat mark. Ett nytt ESAB-paket, tillsammans med skydd av de statligt skyddsvärda skogarna och ett tydligt samhällsuppdrag till Sveaskog skulle regeringen kunna komma en bra bit på väg i miljömålsarbetet. Ett förändrat uppdrag till Sveaskog kunna ha varit ett förslag som, om inte hela, så åtminstone en absolut majoritet av expertgruppen hade kunnat omfamna. Dessvärre har utredaren valt att föra fram Sveaskogs eget förslag, vilket också öppnar upp för Sveaskog att köpa upp motsvarande areal skogsmark från privata skogsägare, vilket snarare motverkar än gynnar det privata skogsbruket i glesbygden.

Slutligen

Rådande skogspolitik har nästan 30 år på nacken. Under denna tid har mycket hänt i omvärlden där varken skogspolitik, skogsvårdslagstiftning, skogsbranschen eller våra beslutsfattare har hängt med. Miljömålssystemet, miljölagstiftningar, certifieringar, internationella åtaganden, Århuskonventionen och EU-rätten är exempel som drastiskt förändrat förutsättningarna för hur skogen kan hanteras. Det är också implementeringen av dessa som är en bärande anledning till dagens polariserade skogsdebatt. Till detta ska tilläggas EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030. I stället för att se över och säkerställa en sammanhållen skogspolitik som går i takt med samhällsutvecklingen har såväl politik som myndigheter länge valt att arbeta med att lappa och laga olika frågor i olika parallella processer.

Skogsutredningen är ett tydligt exempel på detta där politiken har gett utredningen ett tämligen omöjligt uppdrag att se över vissa delar av vissa av de frågor som dominerat debatten. Trots ett omfattande direktiv har utredningens mandat att ta ett helhetsgrepp om politiken varit tydligt begränsat. Utredningen har därmed inte lyckats i uppdraget att förena internationella åtaganden om biologisk mångfald med en växande cirkulär bioekonomi. Detta kan dock inte fullt ut belastas utredaren och hennes sekretariat, snarare vittnar det om en bristande politisk insikt i hur komplexa frågorna är och hur de hänger samman i sina delar genom lagstiftningar, direktiv, åtaganden, mål och förväntningar som finns kopplat till skogen. Jag delar därmed utredningens bedömning av att rådande skogspolitik behöver utvärderas.

Särskilt yttrande från Johan Wester[12]

Helheten i utredningen

Skogsutredningen lämnar enligt min uppfattning förslag som skapar förutsättningar att lösa flera av de stora frågorna i direktivet. Vid en helhetsbedömning är förslagen väl balanserade i förhållande till de avvägningar som behöver göras.

Det är mycket bra att skogsutredningen så tydligt lyfter fram bakomliggade orsaker till de motsättningar som finns när det gäller naturvårdsarbetet i skogen. Det finns ambitiösa men till viss del motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald. Samtidigt har styrmedlen inte dimensionerats för att uppnå målen och ansvarsfördelningen mellan staten och näringen är otydlig när det gäller hur långt sektorsansvaret sträcker sig.

I flera delar pekar utredningens förslag ut en tydlig riktning, men de behandlar inte alla aspekter och frågeställningar som kommer att uppstå när förslagen ska genomföras. Ett stort ansvar läggs därmed på främst de myndigheter som får i uppdrag att genomföra dem. Det är viktigt att det fattas politiska beslut som tydliggör avvägningen mellan motstridiga mål och intressen. Dessa beslut behöver därefter konkretiseras för att kunna utgöra vägledning till myndigheterna som ska genomföra dem.

En aspekt som behöver analyseras vidare är hur inriktningen att värna och stärka den privata äganderätten i linje med skogsutredningens direktiv kan komma att påverka utrymmet för att arbeta med de mjuka styrmedel som hör samman med sektorsansvaret inom skogspolitiken. Detta kan exemplifieras med den motsättning som kan uppstå mellan behovet av kunskap om skogar med höga naturvärden och att den kunskapen kan uppfattas leda till krav och förväntningar på bevarande, anpassning av brukandet och miljöhänsyn.

Tydliga politiska ställningstaganden om naturvårdsavsättningar

Det tillvägagångssätt som skogsutredningen föreslår för att fastställa mål för vilka arealer och vilka skogstyper som på kort och lång sikt bör avsättas för naturvård är bra. Genom att ta fram och sammanställa ytterligare kunskapsunderlag om bevarandet av biologisk mång-

[12] Skogsstyrelsens expert.

fald kan en grund läggas för tydliga politiska ställningstaganden om både mål och medel vid genomförandet av arbete med biologisk mångfald. Detta kan bidra till tydligare roller och ansvarsfördelning och en ökad förutsägbarhet för både skogsägare och statliga myndigheter. I detta bör ingå att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och skogsnäringen i linje med sektorsansvaret.

Utredningen anger att enligt den svenska Artikel 17-rapporteringen behöver stora arealer skog restaureras till ett naturskogsliknande tillstånd för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Sådana skogar skulle enligt utredningen behöva undantas från virkesproduktion och i stället avsättas för naturvård.

Enligt de skogliga konsekvensanalyserna från 2015 finns det dock relativt stora arealer produktiv skog som redan undantagits från skogsbruk men som inte uppfyller kriterierna för naturtypsklassning. I viss utsträckning kan dessa skogar förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas från skogsbruk kan vara avsevärt mindre än vad som anges i utredningen. Enligt min uppfattning behöver omfattningen av detta analyseras vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram kunskapsunderlag.

Fjällnära skog

Det är motiverat med en större satsning på områdesskydd inom och i direkt anslutning till den fjällnära skogen. Den skog som bör avsättas för naturvård och av hänsyn till andra allmänna intressen kan på så sätt särskiljas från den skog som kan brukas. Detta kan skapa tydlighet för fortsatt förvaltning av fjällnära skogar samtidigt som ansvars- och ersättningsfrågor kan lösas vilket är mycket viktigt.

Omfattningen av fortsatta naturvårdsavsättningar i fjällnära skog bör enligt min uppfattning dock inte enbart utgå från myndigheternas inventeringar. Det är även i denna del viktigt med tydliga politiska ställningstaganden om hur stora skogsarealer som ska undantas för naturvård, så att avvägningar kan göras mellan olika samhällsintressen som grund för myndigheternas genomförande av fortsatt skydd av skogen.

Enligt utredningens förslag ska det forsatta skyddet av fjällnära skog hanteras inom en snävare tidplan än den som gäller för övriga delar av landet. Det är förståeligt och motiverat att insatserna i fjäll-

nära skog sker på kort tid, vilket ställer höga krav på alla som är involverade. Även med en snävare tidplan är det dock viktigt att hålla fast vid den grundläggande ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån och myndigheterna.

Utredningen föreslår även att regeringen bör säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått formellt skydd. Utredningen bedömer också att avverkningar inom områden med stora sammanhängande naturskogarna i mycket stor utsträckning kommer att nekas tillstånd till avverkning vid en eventuell ansökan.

Med utgångspunkt från den nuvarande tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan det dock finnas avsevärda arealer skog inom de identifierade områdena som inte uppfyller kriterierna för avslag vid en eventuell ansökan om avverkningstillstånd. Tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan heller inte ändras enbart på grund av att det finns planer på reservatsbildning i berörda områden. För att skapa rådrum och handlingsutrymme för genomförandet av de reservatsbildningar som utredningen föreslår kommer det därför att behövas interimistiska lösningar.

Det finns flera problem med förslaget att ersättningen ska bestämmas i samband med beslut om avslag på ansökan om avverkningstillstånd. Beslutet har inte vunnit laga kraft förrän det delgivits och därefter överklagandetiden passerats. Att då bestämma ersättningen innan det finns ett laga kraftvunnet beslut är tveksamt eftersom förutsättningarna kan förändras om det sker ett överklagande. Förslaget medför också att själva beslutet om nekat tillstånd kan komma att överklagas enbart för att få ersättningsfrågan prövad.

Nyckelbiotoper och andra inventeringar

Skogsutredningen bedömer att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop utgör enligt utredningen därför ett förvaltningsbeslut.

Vidare bedömer utredningen att Skogsstyrelsen inte kan anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering. Utred-

ningen menar att det därför inte kan anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

Jag delar inte dessa bedömningar. Det är inte Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper som medför de konsekvenser som utredningen beskriver och som utredningen bedömer vara handlingsdirigerande. I stället är det förekomsten av höga naturvärden i skogen som medför sådana konsekvenser, oavsett om de är registrerade eller inte.

Det har funnits en tydlig inriktning i den beslutade politiken att genomföra nyckelbiotopsinventering samtidigt som inventeringen omnämnts i myndighetens regleringsbrev och finansiering har anslagits. Utvecklingen bör därmed ses som att Skogsstyrelsen agerat efter skogspolitikens och regeringens intentioner.

Det ingår som en naturlig del av i princip alla former av naturvärdesinventeringar att göra en sammanvägd bedömning och klassificering av naturvärdena. Att begreppet nyckelbiotop används för klassificering av områden inom nyckelbiotopsinventeringen är därmed en naturlig följd av det uppdrag myndigheten haft.

Skogsutredningen bedömer att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa ska gallras. Det innebär bland annat att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärde tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret.

Eftersom registreringen enligt min bedömning ovan inte utgör ärendehandläggning med beslut bör den föreslagna gallringen inte genomföras. En sådan gallring skulle utgöra en misshushållning med statens resurser. Om en gallring ändå ska ske inställer det sig många frågor kring hur den gallring ska kunna genomföras i praktiken.

Jag delar utredningens bedömning att kunskap om olika former av naturvärden är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Den inventering i form av naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår kan bidra till att ge sådan kunskap, även om den skulle vara mer användbar om någon form av sammanvägd bedömning av naturvärden kunde göras. Det är i så fall viktigt med tydliga bedömningsgrunder. Precis som utredningen påpekar kring hantering av personuppgifter krävs en särskild utredning och tydligt stöd för Skogsstyrelsens datainhämtning även om registreringen sker i den form som nu föreslås.

För att undvika att även en sådan inventering i framtiden blir ifrågasatt på motsvarande sätt som nyckelbiotopsinventeringen, är

det mycket viktigt att inventeringen får ett tillräckligt tydligt författningsstöd. Det är tveksamt om det föreslagna tillägget i Skogsstyrelsens instruktion är tillräckligt eftersom det blir väl övergripande.

Eftersom det skulle ta tid att genomföra den föreslagna naturmiljöbeskrivningen bör Skogsstyrelsen få i uppdrag att sammanställa digitala kunskapsunderlag och utveckla nya metoder för att identifiera naturvärden baserat på geodata och befintliga uppgifter samt att tillgängliggöra dem för berörda skogsägare.

Formellt skydd

Områdesskydd inom brukningsenheter med stor förekomst av naturvärden

Utredningens förslag att värdekärnor inom brukningsenheter med stor förekomst av höga naturvärden ska ges hög prioritet för formellt skydd är bra. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas och sådana uppgifter skulle gallras i det nuvarande nyckelbiotopsregistret, så blir det dock svårt att hantera praktiskt eftersom det skulle bli svårare att söka fram vilka brukningsenheter som skulle omfattas.

Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn

Enligt min bedömning är det inte kostnadseffektivt att använda naturvårdsavtal på det sätt som föreslås i denna del. Det skulle sannolikt bli höga administrationskostnader för upprättande av sådana avtal i förhållande till naturvårdsnyttan. Det finns utrymme inom skogspolitiken att arbeta med kombinerade mål, förstärkt hänsyn eller förlängda omloppstider för markägare som vill göra det. Det är bättre att stimulera sådana initiativ med rådgivning, NOKÅS eller miljöersättning.

Föreslagna regeländringar i skogsvårdslagen och miljöbalken

Kunskapskrav

Utredningens förslag att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen är i huvudsak bra. Det är viktigt att förtydliga hur kunskapskravet är avsett att tillämpas och att belysa konsekvenserna av att kunskapskravet införs i skogsvårdslagen vad gäller bl.a. koppling till andra regler i miljöbalken. Det är även viktigt att det blir tydligt vad som gäller mellan miljöbalken och skogsvårdslagen. Det måste också framgå tydligt vilka krav som åligger markägaren inför en skoglig åtgärd.

Kortare handläggningstid för avverkningsanmälan

Enligt min bedömning är en förutsättning för att korta handläggningstiden till 3 veckor att regelverket också leder till betydligt högre kvalitet i hänsynsredovisningen. Regelverket behöver vara tydligt för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om en anmälan om avverkning är komplett eller inte. Det behöver även vara tydligt vilka krav på hänsynredovisningen som ställs i samband med anmälan om avverkning och vilken planering som behöver göras innan anmälan om avverkning lämnas in.

Skogsstyrelsen måste också få möjlighet att utveckla och införa arbetssätt med en hög andel automatisk granskning av avverkningsanmälningar innan förändringen genomförs. Det blir också viktigt med digitala kunskapsunderlag enligt vad som skrivits ovan.

En kortare handläggningstid skulle medföra att allmänhetens möjlighet till insyn i planerade föryngringsavverkningar försämras. Den möjligheten till insyn var ett av motiven till att handläggningstiden i tidigare beslut förlängdes till sex veckor.

Regelförenkling

Förslagen om regelförenkling när det gäller översyn av lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsregler samt brukningsenheter är bra.

Förslaget om utredning för att förenkla skogsbruket på tidigare åkermark bör inte genomföras. Att särbehandla sådana skogar och undanta dem från kravet på underrättelse för föryngringsavverkning

kan snarare leda till gränsfall där det blir otydligt vad som gäller och hur de ska hanteras. Sådana skogar kan vara enkla att beskriva i teorin men svårare att avgränsa i praktiken. Det kan exempelvis finnas både natur- och kulturmiljövärden i eller i anslutning till granskog på tidigare åkermark. De blir svårare att hantera om det inte finns krav på underrättelse om avverkning. Det finns även risk att Skogsstyrelsen behöver lägga stora resurser i efterhand på att utreda om utförda slutavverkningar som inte anmälts i förväg verkligen gällde skogar som omfattats av sådant undantag.

Jag anser inte heller att det finns anledning att bryta ut frågan om lägsta ålder för föryngringsavverkning i sådana skogar från en samlad översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Rådgivningssatsning

För att långsiktigt öka tillväxten i skogen är det viktigast med väl utförda åtgärder vid föryngring av skogen och val av skogsodlingsmaterial samt att begränsa skogsskadorna. Jag anser att de föreslagna rådgivningssatsningarna för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen samt om klövviltförvaltning och skogsskötsel för minskade skador på ungskogen är bra och viktiga.

Om utredningens förslag när det gäller kunskapskrav och kortare tid för avverkningsanmälan ska kunna genomföras blir det särskilt viktigt med en kraftfull insats för rådgivning och kompetensutveckling om miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder.

Särskilt yttrande från Jenny Wiik Karlsson[13]

Utredningens omfattning och genomförande

Utredningsdirektivet är omfattande och innehåller många komplexa frågeställningar som spänner över flertalet olika områden. Den förhållandevis snäva tidsram som avsatts för utredningen kan inte ses som tillräcklig i förhållande till de frågeställningar som aktualiserats. Utredaren har mot bakgrund av den snäva tidsramen avgränsat sitt uppdrag i flera avseenden. De begränsade resurserna har också medfört att utredningen valt att prioritera mellan de olika utredningsuppdragen, särskilt fokus har lagts på att presentera förslag på lösningar kopplade till frågor som bedömts problematiska utifrån ett äganderättsperspektiv.

Undertecknad anser att detta har medfört att frågeställningar kopplade till renskötselrätten och därtill knutna frågor till stora delar lämnats utanför utredningen. I direktivet framgår tydligt att utredningen ska beakta renskötselrätten och att utredningens förslag inte får medföra att renskötselrätten försvagas. Baserat på att utredaren tagit sin utgångspunkt att lösa frågeställningar som bedömts vara problematiska utifrån ett äganderättsligt perspektiv så utelämnas till stora delar de frågeställningar som bedöms vara problematiska utifrån ett renskötselrättsligt perspektiv.

Den snäva tidsramen har också medfört att material och frågeställningar från utredningen tillsänts expertgruppen med förhållandevis korta tidsramar, vilket påverkat möjligheten att sätta sig in materialet och inkomma med väl genomarbetade synpunkter. Den rådande situationen med covid-19 har också begränsat möjligheterna för expertgruppen att träffas fysiskt. Mötena har i stället genomförts digitalt till stora delar, vilket också begränsat möjligheterna till diskussion.

Sammantaget anser undertecknad att den snäva tidsramen som utredningen haft till sitt förfogande återspeglas i utredningens alla delar.

[13] Expert från Sámiid Rikkasearvi (SSR).

Sammanfattande kommentarer på utredningens förslag

Äganderätten och renskötselrätten utgör två självständiga rättigheter till marken i förhållande till varandra. Den parallella rätten till marken kan jämföras med en typ av delad äganderätt, som ger rättighetshavarna rätt att förfoga över den fasta egendomen på olika sätt. Förhållandet mellan dessa två rättigheter avviker från andra fastighetsrättsliga förhållanden, vilket måste beaktas vid lagförslag som kan komma att påverka någon av dessa rättigheter. I stora drag beaktas enbart de äganderättsliga perspektiven i utredningen framför allt i de förslag som utredningen presenterar.

Utredningen föreslår att skogsbruk ska anses utgöra pågående markanvändning, vilket i sig kan komma att få betydelse vid olika intresseavvägningar exempelvis vid en bedömning av tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Utredningen föreslår visserligen att tillståndsplikten för avverkning av fjällnäraskog ska kvarstå, detta innebär dock inget reellt skydd för renskötselrätten inom dessa områden, vilket redogörs för nedan.

Utredningen har inte belyst att dagens lagstiftning saknar hänsyns- och avvägningsbestämmelser knutna till renskötselns utövande. Långtgående skada på renbetet och områdets olika funktioner accepteras på ett sätt som saknar motsvarighet i andra situationer. De förslag som presenteras av utredningen medför inte att bristerna lagstiftningen åtgärdas på ett sådant sätt att det gynnar både renskötselrätten och äganderätten, förslagen riskerar snarare att cementera en lagstiftning som enbart stärker den ena rättighetshavaren, äganderättsinnehavaren.

Dagens lagstiftning tillåter att fastighetsägaren genom skogsbruksåtgärder orsakar skador på renbetet utan att ersättning utgår på ett sätt som tydligt avviker från övriga fastighetsrättsliga situationer, något som utredningen borde belyst i betänkandet. Utifrån att fastighetsägarens och renskötselrättshavarens möjligheter att förfoga över egendomen påverkas av hur den andra rättigheten utövas är det av särskild vikt att tydliggöra detta förhållande samt innebörden av det.

Av utredningens direktiv framgår att förslagen inte får innebära att renskötselrätten försvagas. Det finns många oklara rättsfrågor vad gäller förhållandet mellan staten och samebyarna. Staten har inte velat ta i dessa rättsfrågor utan har i stället anpassat förvaltningen av markerna så att samiska behov beaktas. Inom det fjällnära området

är samiska markrättigheter särskilt starka. Samebyarna gör i fjällområdena gällande att de har äganderätt och frågan har inte prövats i domstol för flera områden.

Att samebyarnas rättigheter är starkare än vad staten har erkänt visar inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen, NJA 2020 s. 3 som klargör att renskötselrätten innefattar en rätt att fatta beslut om hur marken ska användas. Utredningens förslag beaktar inte detta, utan i stället bortser man från samebyarnas starka rätt till inflytande över markanvändningen i dessa områden.

Varje sameby är innehavare av renskötselrätt och varje samebys rättsliga situation måste beaktas. Om den fjällnära gränsen avvecklas på sikt och vissa områden skyddas och andra områden tydligare övergår till virkesproduktion påverkar det flera samebyars rättsliga situation negativt.

Sveaskogs och Fastighetsverkets marker

Den mark som staten förvaltar genom Sveaskog och Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. I utredningen föreslås att Sveaskog ska utöka sitt markförsäljningsprogram som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av naturskogar med höga bevarandevärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmänningsskogar, enskilda och besparingsskogarna ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk. De samebyar vars betesmarker ligger på marker som övergår i enskild ägo får en tydligt svagare rättighetssituation. Risken för att avverkningar ökar utan att samråd sker med samebyarna, då det rör sig om skogsägare med mindre skogsinnehav. Det finns också en stor sannolikhet att konfliktytorna kommer att öka inom dessa områden. I dessa område försvagas således renskötselrätten tydligt. Förslaget är därmed inte förenligt med utredningens direktiv. Jag vill också lyfta fram att Sveaskogs markförsäljningsprogram är starkt ifrågasatt av samebyarnas och renskötselns företrädare.

Skyddsformer

I utredningen presenteras bland annat att särskilt viktiga områden kan skyddas som nationalparker. Flera försök att bilda nationalparker under de senaste decennierna i fjällnära områden visar dock att detta inte är en framkomlig väg (t.ex. nationalparksprocesserna i Vemdalen och Kiruna). Många som lever i dessa områden anser att nationalparker i alltför hög utsträckning begränsar deras markanvändning och centraliserar beslutsfattandet. Detta gäller inte minst samebyarna som riskerar att inte få använda terrängfordon, helikoptrar och att inte få bedriva skyddsjakt i dessa områden. Nationalparksinstrumentet som tar sin utgångspunkt i miljöbalken och ett strikt skydd av naturen är på flera sätt föråldrat och det är sällan användbart inom områden där det finns en pågående markanvändning.

Att föreslå att man tar utgångspunkt i den striktaste formen av skydd i enlighet med Miljöbalken och därefter göra undantag för olika former av bruk eller åtgärder, och att dessutom zonera användandet riskerar att urholka renskötselrätten och även konkret till att krympa de områden som i dag används för renskötsel till förmån för fritidssysselsättningar ex. naturturism. Därför är det inte en framkomlig väg att föreslå att nationalparksinstitutet ska användas för att lösa dagens utmaningar med skyddsvärda områden i de fjällnära skogarna.

Förslagen beaktar inte urfolksrättens krav

Frågan om samebyarnas markanvändning i de fjällnära skogarna har en tydlig urfolksrättslig dimension som förslaget helt bortser från. Genom Girjasdomen har Högsta domstolen slagit fast att delar av ILO:s konvention nr 169 gäller för Sverige även om den inte ratificerats. Domstolen pekar på att detta särskilt gäller samernas sedvanerättsliga förhållanden. Det finns som domstolen pekar på även flera andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Dessa internationella traktat lägger fast att urfolks rätt till sina traditionella marker ska skyddas. De förslag som läggs fram berör samers sedvanerättsliga nyttjande av skogsmarken och urholkar tydligt inflytandet över dessa marker. Varje samebys enskilda situation måste då beaktas. Förslagen är i stället inriktade mot rennäringens behov mer övergripande. Detta är helt oförenligt med kraven i urfolksrätten. Förslagen innebär i praktiken att staten återigen tar mark

där samebyarna har starka rättigheter och delar ur den till enskilda. Det är mycket förvånande och olyckligt att dessa förslag läggs fram i så nära anslutning till att statusen av samiska markrättigheter tydliggjorts genom domen. Denna typ av förslag från statens sida riskerar i detta läge att leda till ytterligare konflikter om det rättsliga förhållandet mellan staten och samebyarna. Det finns stor risk för att detta kommer att leda till nya domstolsprocesser mot staten för att klargöra rättsläget och för att skydda dessa marker.

Sammantager kan undertecknad inte ställa sig bakom de förslag som presenteras i utredningen i sin helhet, då utredningen på intet sätt belyser konsekvensernas för renskötselrätten och dess innehavare.

Särskilt yttrande från Leif Öster[14]

Jag får härmed inkomma med ett särskilt yttrande över Skogsutredningens förslag. Utredaren har fullgjort sitt uppdrag på ett utmärkt sätt och jag delar många bedömningar och förslag. Som skogsägare uppskattar jag särskilt att flera av förslagen innebär en tydlig förstärkning av äganderätten, gynnar en växande bioekonomi samtidigt som en rad oklarheter klargörs.

Men på grund av direktivets utformning samt en stark tidspress har inte utredningen haft möjligheter att granska alla förslag för en växande biokemi och stärkt äganderätt. Jag menar att nedanstående åtgärder saknas och bör därför senare utredas i annan ordning;

- Jag anser att samhället måste skapa incitament för en ökad användning av kvalitetssäkrade och klimatanpassade skogsbruksplaner.
- Jag anser att nuvarande skogsvårds- och jordförvärvslagar, med sina rötter i 1970-talet, kan tas bort. Det enda som på annat sätt bör reglas är skogsbrukets skador på angelägna allmänna intressen som exempelvis biologisk mångfald och skador på tredje part.
- Jag anser att det är rimligt att familjeskogsbrukare, om de så önskar, får äga sin skog i aktiebolag.
- Jag anser att dagens tvångsvisa omarrondering av jord och skog måste ersättas med en frivillig omarrondering.
- Jag anser att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlåtas och säljas av delägare till andra delägare.
- Jag anser att det ska bli tillåtet att få klyva mindre skogsfastigheter.
- Jag anser att det behövs ett nytt instrument för att säkra friluftslivets spår och leder när dessa är av stort allmänt riksintresse.

[14] Naturturismföretagarnas expert.

Utvecklade skogsbruksplaner för en växande bioekonomi

Skogsbruksplaner ger mer virke till industrin, ökar lönsamheten för skogsägare, skapar mer bredd i skogsbruksmetoder, säkerställer kunskap enligt lagens kunskapskrav samt möjliggör bättre statistik rörande frivilliga avsättningar.

Vi behöver därför en ökad användning av skogsbruksplaner. Cirka 170 000 enskilda skogsfastigheter, representerade cirka 5,5 miljoner hektar produktiv skogsmark, saknar i dag en aktuell skogsbruksplan. Det är inte bra. Dagens skogsbruksplaner bör även utvecklas till att även inkludera en naturvärdesinventering och förslag på klimatåtgärder.

Staten skulle helt eller delvis kunna bekosta produktionen av sådana utvecklade skogsbruksplaner, marknadsföra konceptet samt verka för utbildning med de nya planerna som ram.

Skogsägare som följer en sådan ny plan, bör få slippa anmäla normala skogsbruksåtgärder.

Ett bredare perspektiv behövs av inskränkningar i äganderätten

I kapitlet ”Äganderätt till mark” redovisar utredaren korrekt att det finns en rad olika ingrepp i äganderätten. Men kommittédirektivet handlar i denna del huvudsakligen om formellt skydd och andra skyddsformer. Inte heller den snäva tidsramen har gett möjligheter att närmare utreda andra omfattande ingrepp i äganderätten.

Jag anser att på sikt bör en bredare översyn göras av den samlade svenska skogs- och miljöpolitiken. Vi behöver en skogs- och miljöpolitik som är enkel, begriplig och accepteras av de flesta. Såväl Jordförvärvslagen (1979:230) som Skogsvårdslagen (1979:429) har sina rötter i de förhållanden som rådde på 1970-talet. Båda lagarna har uppdateraras men kan nu tas bort. Det enda som behöver regleras i dag är verksamhet som skadar tredje part och angelägna allmänna intressen.

Tillåt aktiebolag för en växande bioekonomi

Landsbygden behöver bättre kapitalförsörjning och då måste nya grupper av köpare accepteras. För när nya pengar kommer in i landsbygdsföretagen – ja, då kommer nya investeringar, då kommer nya projekt, då är det tillväxt. Det är omöjligt att driva landsbygdsutveckling om inte ekonomin visar svarta siffror.

Merparten av landets privata skogsägare driver i dag sitt skogsbruk som enskild firma vilket fungerar bra för många. Men andra former som handelsbolag och aktiebolag är för andra brukare en bättre företagsform, särskilt om det finns flera brukare och ägare till fastigheten. I dag är det inte ovanligt att syskon samäger och sambrukar en lantbruksfastighet. Drift i bolagsform kan förenkla arvskiften och möjliggöra delägarskap.

Övriga åtgärder för att stärka äganderätten

Jag anser att tvångsvis omarrondering mot ägares vilja är ett betydande ingrepp i äganderätten och bör ersättas med en frivillig omarrondering som möjligen kan subventioneras av staten. Tusentals skogsägare har mot sin vilja, genom åren berövats ägandet av släktens jord och skog, med motivet att deras innehav har varit för uppsplittrat. Omarronderingarna kostar betydande belopp och lägger ofta en död hand över skogen under lång tid med eftersatt skogsvård som följd. Tvångsvis omarrondering är omodernt.

Jag anser vidare att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlåtas och säljas av delägare till andra delägare.

Jag anser att Fastighetsbildningslagens regel om att en skogsfastighet inte får klyvas, om inte båda delarna producerar minst 200–250 m^3sk virke per år – bör tas bort. Regeln hindrar nu ibland exempelvis syskon från att dela upp sin egendom och är ett ingrepp i äganderätten.

Behov av markåtkomst för det rörliga friluftslivet etc.

I ett särskilt kapitel om Äganderätten, resonerar utredaren bland annat om begreppet ”angelägna allmänna intressen” och nämner då bland annat friluftslivets intressen. Utredaren har fört samtal med representanter för naturturism, motionslopp och friluftsliv rörande leder och motionsspår av stort allmänt riksintresse.

Problemet som kan uppkomma är när den absolut huvuddelen av markägare är positiva till att en sådan led eller spår passerar hens mark, samtidigt som ett ytterst fåtal andra markägare är emot och då kan stoppa helheten. Denna angelägna fråga bör belysas i annat sammanhang.

Kommittédirektiv 2019:46

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Utredaren ska dessutom föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

Utredarens utgångspunkter

Det finns ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer och förbättra legitimiteten för den förda politiken. Utgångspunkten är att stärka och värna den privata äganderätten till skog. Inskränkningar i äganderätten till mark måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket kräver att åtgärden syftar till att nå det mål som eftersträvas och att den inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Utgångspunkten är att beslut om formellt skydd av mark eller andra inskränkningar i äganderätten ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund, och att ersättning ska lämnas enligt principerna i grundlagen. Utöver detta finns frivilliga avsättningar. Rättssäkerheten ska stärkas för markägare och företag och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Anslagen för ersättningar för skyddad mark ska vara tillräckliga för detta. En viktig del för utredningen är att klargöra markägares rätt till ersättning, och hur denna bör beräknas.

Av principen om frivillighet under ansvar följer att betydande miljöhänsyn i dag tas på frivillig grund och utan ersättning. Utredningen ska, utan att utöka markägares skyldigheter, överväga sätt att främja skydd som sker på frivillig grund. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I september 2015 enades världens stater om en agenda för hållbar utveckling med bl.a. 17 nya globala mål som gäller fram till 2030 (Agenda 2030). Agendan rör alla delar av hållbar utveckling som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan är universell, dvs. den ska genomföras av alla länder, såväl nationellt som internationellt. I Sverige utgår miljöarbetet från generationsmålet och 16 miljökvalitetsmål som fastställts av riksdagen.

Den svenska skogspolitiken bygger på två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet. Skogspolitikens grunder ligger fast (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En grundläggande del av skogspolitiken är skogsbrukets sektorsansvar och skogsägarnas frihet under ansvar.

Markägare och andra aktörer inom skogsbruket har ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett hållbart sätt, så att skogspolitikens två jämställda mål nås och för att bidra till de nationella miljömålen. Skogsbrukets sektorsansvar innebär att utöver de krav som lagstiftningen ställer är det avgörande med frivilliga insatser för att dessa mål ska nås, t.ex. genom frivilliga avsättningar och hänsyn (prop. 2013/14:141).

Skyddet för äganderätten, det så kallade egendomsskyddet, är en grundläggande fri- och rättighet enligt regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Äganderätten inkluderar bl.a. en rätt för ägaren att använda och bruka det ägda. Av 2 kap. 15 § RF följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Vid samtliga slag av ingrepp i egendomsskyddet gäller enligt såväl RF som Europakonventionen en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång som sker i skyddet för egendom med hänvisning till det allmännas intresse måste balanseras mot den skada den enskilde drabbas av till följd av intrånget. Av 2 kap. 15 § andra stycket RF följer vidare att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning när det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I de fall en lag innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller att rätten till ersättning bestäms genom lag. För sådana rådighetsinskränkningar får det alltså övervägas om en rätt till ersättning ska införas. I 31 kap. 4 § miljöbalken anges sådana beslut enligt miljöbalken som berättigar till ersättning, exempelvis beslut som gäller naturreservat och beslut om biotopskyddsområden. I 31 kap. 2 § miljöbalken anges att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) som huvudregel ska gälla vid ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. År 2010 höjdes

den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång (prop. 2009/10:162).

Skogsbruk och renskötsel bedrivs parallellt i stora delar av norra Sverige. Av rennäringslagen (1971:473) framgår att den som är same och medlem i en sameby får använda mark och vatten inom renskötselområdet till underhåll för sig och sina renar när renskötsel är tillåten där. Renskötselrätten är en kollektiv rättighet som grundas på urminnes hävd eller i vissa fall på sedvana. Den omfattas av egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF. Renskötselrätten ska inte försvagas.

En cirkulär ekonomi minskar miljö- och klimatpåverkan samtidigt som den gynnar näringslivsutveckling, export och tillkomst av nya jobb, bl.a. genom att nya produkter sätts på marknaden och nya affärsmodeller utvecklas.

För att säkerställa tillgången till ett långsiktigt hållbart uttag av skogsråvara för den växande cirkulära bioekonomin behöver incitament skapas för ett hållbart skogsbruk och ett hållbart skydd av skog så att Sverige uppnår relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Ovanstående utgångspunkter gäller generellt för problembeskrivningarna och uppdraget som utvecklas nedan. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i jordabalken. I uppdraget ingår inte heller att se över frågor om strandskydd, riksintressen eller artskydd då dessa har hanterats eller ska hanteras i andra utredningar, eller att lämna förslag på nya etappmål.

De förslag som lämnas ska vara kostnadseffektiva och de utgifter för staten som förslagen medför ska vara förutsebara. Förslagen ska syfta till att öka förutsebarheten för enskilda och företag i de frågor som utredningsdirektivet omfattar. Utredaren ska beakta de möjligheter som finns till regelförenkling.

Uppdraget att finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Tillståndsplikt och formellt skydd i fjällnära skog

I det fjällnära området finns huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar. I dag är ungefär hälften (46 procent) av den fjällnära skogen formellt skyddad genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (t.ex. naturreservat och biotopskyddsområde) eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Därutöver tillkommer att cirka sex procent av skogsmarken bevaras genom frivilliga avsättningar som skogsägare gör inom ramen för sektorsansvaret. I övriga delar av landet är det formella skyddet av skog avsevärt lägre. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en nationell strategi för formellt skydd av skog men den omfattar inte skydd av skog inom det fjällnära området.

Bestämmelser om avverkning av skog finns i skogsvårdslagen (1979:429). För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs normalt att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen (14 §). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock Skogsstyrelsens tillstånd (15 §). Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § första stycket). Tillstånd får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården (18 §). Om tillstånd lämnas ska Skogsstyrelsen besluta vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b §). Tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd i miljöbalken. Om det blir fråga om att skydda större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas (prop. 1990/91:3 s. 45). År 2010 fastslog riksdagen att gränsen för det fjällnära området skulle behållas oförändrad och att tillståndsplikten skulle vara kvar (prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28, rskr. 2009/10:352). Varje år tar Skogsstyrelsen emot cirka 300 ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära området och cirka 60 000 anmälningar om avverkning när det gäller övriga delar av landet.

Rätt till ersättning vid formellt skydd och nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Om naturvärden skyddas genom naturvårdsavtal mellan enskilda och det allmänna bestäms ersättningen för inskränkningar i markanvändningen i avtalet. I de fall natur- eller kulturmiljövärden i fjällnära skog skyddas genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har markägare rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Av 19 § skogsvårdslagen framgår att 31 kap. 4 § miljöbalken även gäller i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Detsamma gäller i fråga om ersättning för skada till följd av ett beslut om vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården när tillstånd till avverkning ges.

Försvårad markanvändning kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för skogsägare och företag bl.a. vad gäller förväntad avkastning som säkerhet vid lån. Tydlighet och förutsebarhet vad gäller förutsättningar för brukande och ersättning är därför mycket viktigt för markägare.

För närvarande pågår det ett flertal domstolsprocesser där markägare har stämt staten sedan de helt eller delvis nekats tillstånd till avverkning i fjällnära skog och inte fått någon ekonomisk kompensation för detta. Den huvudsakliga frågan i målen är om staten är ersättningsskyldig enligt 19 § skogsvårdslagen och 31 kap. 4 § miljöbalken till följd av Skogsstyrelsens beslut att neka tillstånd till avverkning och, om så bedöms vara fallet, vilken ersättning som ska betalas. En förutsättning för ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken är att avverkningen är ett led i en pågående markanvändning och inte innebär en ändrad markanvändning. Frågan har prövats av mark- och miljödomstolen till de markägarnas fördel men domarna har överklagats av staten genom Kammarkollegiet.

Behovet av en översyn

Skogsstyrelsen har i en hemställan till regeringen den 31 maj 2018 pekat på behovet av en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen (N2018/03651/SMF). Skogsstyrelsen anser att det är oklart om syftet

med bestämmelsen i 18 § uppfylls med nuvarande reglering och hur förhållandet mellan tillståndsplikten i skogsvårdslagen och områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken ska fungera ur ett helhetsperspektiv. Skogsstyrelsen anser även att ersättningsregleringen i 19 § skogsvårdslagen behöver ses över.

Skogsstyrelsen har också, i samråd med Naturvårdsverket, begärt att det klargörs vilka arealer som ska ges ett formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog (M2018/01660/Nm). Frågan om vilka arealer som ska ges ett formellt skydd hänger nära samman med en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser därför att lagstiftaren bör ta ett helhetsgrepp i frågorna om i vilken form skogen ska skyddas och hur intrång och ersättning ska bedömas.

Trots att tillståndsplikten relativt nyligen varit föremål för översyn (prop. 2009/10:201) finns det skäl att på nytt se över bestämmelserna om fjällnära skog i skogsvårdslagen. Markägare upplever en osäkerhet kring vilken mark som kommer att vara möjlig att bruka och om ersättning kommer att lämnas vid nekat tillstånd. Dessutom skyddas redan en hög andel av den fjällnära skogen. Det bör tas ett helhetsgrepp om skyddet och brukandet av skogen i det fjällnära området, inklusive en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen.

Det bör analyseras vilka behov som finns av skydd och särskild hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen i fjällnära skog. I behovsanalysen bör det beaktas vad som redan har skyddats i dessa områden och Sveriges relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Mot bakgrund av skogens viktiga roll för näringslivsutveckling i det fjällnära området behöver behovet av skydd och särskild hänsyn till allmänna intressen även ställas i relation till en analys av enskilda intressen som jobb, företagande och möjligheter till landsbygdsutveckling i det fjällnära området. Bland annat utifrån behovsanalysen bör utredaren analysera om bestämmelserna för det fjällnära området ska lämnas oförändrade eller ändras. Utredaren bör överväga effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skog.

Det bör också analyseras hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området, bl.a. om det aktuella området bör skyddas genom formellt områdesskydd

enligt miljöbalken, genom naturvårdsavtal enligt jordabalken eller på annat sätt. Utredaren bör också se över hur ersättningsbestämmelserna kan göras tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Av 2 kap. 15 § RF följer att vid inskränkningar i pågående markanvändning som sker på grund av miljöskyddsskäl har den enskilde en rätt till ersättning om det följer av lag. Utredaren bör därför förtydliga och föreslå under vilka förutsättningar ersättning ska lämnas samt hur ersättningen bör beräknas. Vid ersättning till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet kan statsstödsregler aktualiseras och den aspekten behöver beaktas i översynen. Statens kostnader för skydd av skog behöver vara förutsebara och fullt ut finansierade.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av skydd av skog i det fjällnära området i relation till Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald samt konsekvenserna av att skog undantas från virkesproduktion,
- föreslå effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skogsbruk,
- utreda och beakta eventuella konsekvenser för renskötselrätten vid en stärkt privat äganderätt till skogen,
- föreslå hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området samt föreslå under vilka förutsättningar ersättning till markägare ska lämnas och hur sådan ersättning ska beräknas,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga,
- analysera förslagens budgetära konsekvenser för staten,
- analysera vilka konsekvenser ett nekat tillstånd till avverkning får för markägare, och
- analysera eventuella lagakraftvunna domar i frågan om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Uppdraget att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper

Begreppet nyckelbiotop

Begreppet nyckelbiotop är inte reglerat i lagstiftningen men definieras i Skogsstyrelsens handbok för inventering av nyckelbiotoper (2014). Begreppet utarbetades av Skogsstyrelsen 1990 när myndigheten, i syfte att förbättra kunskapsförsörjningen, fick i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur. Begreppet och dess tillämpning har förändrats över tid.

Nuvarande ansvar och roller för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen har fått flera regeringsuppdrag om nyckelbiotopsinventeringar sedan början av 1990-talet. Skogsstyrelsen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har framför allt inventerat på småskogsbrukets marker. Sedan 2006 har inte någon större systematisk nyckelbiotopsinventering genomförts men myndigheten har medverkat med utbildning, kontrollinventering och viss uppdragsinventering till andra än småskogsbrukets markägare. Till småskogsbruket räknas i huvudsak markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper som gjorts efter 2006 har mestadels skett vid tillsyn och fältbesök före avverkning på små-, mellan- och storskogsbrukets marker. Dessa nyckelbiotoper registreras hos Skogsstyrelsen.

Stor- och mellanskogsbruket har ansvar för att själva inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om nyckelbiotoper på sina markinnehav. De kan låta registrera uppgifterna hos Skogsstyrelsen.

Det saknas författningsreglering av Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper beträffande inventering och registrering. En registrering av en nyckelbiotop föregås inte av att Skogsstyrelsen fattar något formellt beslut. Det innebär att en enskild markägare inte kan begära överprövning av myndighetens utpekande. Markägaren kan därför inte få prövat om ett registrerat område uppfyller kriterierna för vad som ska anses vara en nyckelbiotop eller om myndigheten har avgränsat området korrekt. Om en markägare eller någon annan

berörd intressent ifrågasätter Skogsstyrelsens registrering omprövar Skogsstyrelsen den bedömning som ligger till grund för registreringen enligt en särskild rutin (Skogsstyrelsen, protokoll A42/2014.) Detta har av markägare uppfattats som otydligt och inte rättssäkert medan miljöorganisationer har ansett att Skogsstyrelsen bör förbättra kommunikationen om sina rutiner (Skogsstyrelsens rapport 2016:7, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper).

Nyckelbiotopernas roll som kunskapsunderlag

Uppgifter om nyckelbiotoper utgör ett kunskapsunderlag för Skogsstyrelsen och andra myndigheter som handlägger ärenden och för skogsägare som bedriver skogsbruk. Uppgifterna underlättar den hänsyn som skogsägare och andra verksamhetsutövare ska ta till miljön när skogsbruksåtgärder planeras och utförs och kan utgöra underlag för frivilliga avsättningar. Kunskapsunderlag om höga naturvärden är också ett strategiskt underlag för arbetet med områdesskydd.

Kunskaperna om skogens naturvärden är inte kompletta efter en nyckelbiotopsinventering, vilket innebär att ytterligare kunskap kan krävas inför bl.a. avverkning. En registrering av en nyckelbiotop innebär t.ex. inte nödvändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär i stället en indikation på att sådana arter kan förekomma i området. Inför en avverkning måste därför markägare och myndigheter ta ställning till vilka naturvärden som området rent faktiskt har för att säkerställa att rätt hänsyn visas.

Omfattningen av registrerade nyckelbiotoper

I dag finns cirka 230 000 hektar registrerade nyckelbiotoper huvudsakligen på små- och mellanskogsbrukets marker som har inventerats av Skogsstyrelsen och den tidigare skogsvårdsorganisationen. Till detta kommer cirka 240 000 hektar nyckelbiotoper hos stor- och mellanskogsbruket som inventerats av ägarna själva. Två procent av den totala arealen produktiv skogsmark är registrerad som nyckelbiotop. Samtliga registrerade nyckelbiotoper är publika och kan ses via olika webbaserade plattformar. Medelarealen för en registrerad nyckelbiotop är 4,7 hektar. Den senaste landsomfattande uppföljningen på i huvudsak småskogsbrukets marker mellan åren 2002–2008 visade att

mellan 150 till 350 hektar registrerad nyckelbiotop avverkades i medeltal per år (Skogsstyrelsen rapport 2009:7, Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden).

Nyckelbiotoper och formellt områdesskydd, samråd samt hänsyn enligt skogsvårdslagen

Att ett skogsområde har registrerats som en nyckelbiotop innebär inte att området är formellt skyddat. Registrering av en nyckelbiotop innebär dock att området kan innehålla värden som kan vara intressanta att skydda genom formellt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Värdena kan även bevaras och stärkas genom att särskild hänsyn visas enligt 30 § skogsvårdslagen eller genom åtgärder som genomförs efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I vissa fall ersätts markägaren för nyckelbiotoper genom erbjudande om formellt skydd. Andelen nyckelbiotoper inom små- och mellanskogsbrukets marker med formellt skydd uppgår till 39 procent av de samlade registrerade nyckelbiotoperna inom dessa markägarkategorier. Motsvarande andel för storskogsbruket är 33 procent. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens nationella strategi för formellt skydd av skog är brukningsenheter med en hög andel nyckelbiotop en av de kategorier som bör prioriteras av staten för formellt skydd. De definieras som sådana brukningsenheter där andelen registrerad nyckelbiotop utgör minst fem procent och minst tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen. En uppföljning på delar av småskogsbrukets marker visade att aggregeringar av nyckelbiotoper, dvs. där andelen nyckelbiotop överstiger fem procent av den produktiva skogsmarken finns på 3 841 brukningsenheter och motsvarar cirka 23 200 hektar, eller cirka 14 procent, av den totala arealen registrerade nyckelbiotoper. Av dessa nyckelbiotoper är målsättningen enligt strategin att skydda cirka 12 000 hektar fram till 2020. Strategin innebär att markägare som har nyckelbiotoper med en lägre andel nyckelbiotoper än fem procent av minimum tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen på brukningsenheten endast undantagsvis kan få ersättning genom att området blir formellt skyddat.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder följer att skogsbruksåtgärder i områ-

den som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper bör anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Nyckelbiotoper och certifiering

I takt med miljöfrågornas växande betydelse har efterfrågan på certifierade skogsprodukter ökat. Mot bakgrund av omläggningen och avregleringen av skogspolitiken 1993 har ett certifieringssystem inom skogsbruket blivit ett sätt att visa för marknaden att produkterna kommer från ett långsiktigt ansvarsfullt skogsbruk som syftar till en bärkraftig ekonomisk, social och ekologisk utveckling. Regeringen anförde i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) att certifieringen kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås och att sådana styrmedel i första hand bör utvecklas av aktörerna på marknaden. Certifieringarna har varit starkt drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna Forest Steward Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Skogsstyrelsen har fått ett regeringsuppdrag att följa upp och redovisa skogsbrukets frivilliga avsättningar. Av myndighetens redovisning framgår att cirka 60 procent, 14 miljoner hektar, av den produktiva skogsmarken är certifierad enligt FSC eller PEFC (meddelande 2017:4). Av det följer att cirka 40 procent, cirka 9,4 miljoner hektar, inte är certifierad.

Kraven för certifiering har successivt skärpts. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Certifieringarna har därmed varit drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte. Det senare innebär att skogsägare som inte har certifierat sitt skogsbruk sannolikt påverkas på samma sätt som certifierade skogsägare. Som konstaterats ovan innebär en registrering av en nyckelbiotop inte nöd-

vändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär endast en indikation på att sådana arter kan förekomma i området.

Identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur

För att tillgodose behov av ekologiska samband i landskapen har länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att utarbeta och genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med grön infrastruktur är att bevara biologisk mångfald och att upprätthålla ekosystemtjänster. I uppdraget ingår att länsstyrelserna tar fram regionala handlingsplaner som kunskapsunderlag som visar på hur och var den gröna infrastrukturen kan genomföras. Uppgifter om dessa värden och platser identifieras och registreras av länsstyrelserna. Bevarande av områdena sker exempelvis genom frivillighet, miljöersättningar, formellt skydd samt att hänsyn tas enligt skogsvårdslagen.

Översyn av ansvaret för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper och uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur

Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop. Samtidigt saknas det möjligheter för markägaren att få en överprövning av om Skogsstyrelsen

har identifierat och avgränsat nyckelbiotopen korrekt eller att ändra en registrering på grundval av nya uppgifter. Med hänsyn till att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad, bör en analys ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper. Utredaren bör göra en liknande analys som för nyckelbiotoper när det gäller identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur.

Utredaren bör belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald, samt under vilka förutsättningar ersättning ska ges i de fall där bevarandet av naturvärden eller registrering av en nyckelbiotop innebär en betydande inskränkning av möjligheterna att bruka marken. Förslag ska inte lämnas som innebär utökat ansvar för markägare. Metodiken för nyckelbiotopsinventering ska inte utredas. Vidare bör beaktas vilka behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs, samt att begreppet nyckelbiotop och dess tillämpning har förändrats från sin ursprungliga användning som enbart ett kunskapsunderlag. Förslag bör lämnas om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att beakta kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet vad gäller konsekvenser för äganderätten.

Utredaren ska därför

- analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur,
- belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas,
- utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk,
- analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav,

- vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar,
- föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten, och
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdrag att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Befintliga skydds- och ersättningsformer

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålen, framför allt miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Det finns flera olika typer av formellt skydd. Regleringen finns i 7 kap. miljöbalken och i föreskrifter meddelade med stöd av balken. Inför olika åtgärder för områdesskydd förhandlar myndigheten med fastighetsägarna för att försöka nå en överenskommelse om ersättning. Rätten till ersättning vid ingripanden av det allmänna regleras i 31 kap. miljöbalken.

Komet, som används i hela landet, är ett arbetssätt som uppmuntrar skogsägare att ta initiativ till formellt skydd. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som regleras i jordabalken. Frivilliga avsättningar är ett viktigt komplement till det arbete som staten och kommuner utför och utgör markägarnas del i det mellan markägare och staten delade ansvaret för skydd av värdefull natur.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog har reviderats och vägleder arbetet med skydd av skog sedan 2017 (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utvärderat hur markägare upplever myndigheternas beslut om formellt skydd på deras fastigheter.

Hur kan både skyddet och det hållbara nyttjandet av skogen bli mer flexibelt och effektivare?

Det är viktigt att utveckla väl fungerande skydds- och ersättningsformer med förbättrad legitimitet hos skogsägare för att skapa effektivare skyddsformer. Uppföljning av de nationella miljömålen visar att det behövs ytterligare insatser för att målen ska nås (Naturvårdsverket 2019, Årlig uppföljning av miljömålen rapport 6865 och Skogsstyrelsen 2019, Fördjupad utvärdering av Levande skogar). Det finns även ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. De senaste tio åren har skogspolitiken debatterats flitigt. Det finns således behov av att klargöra och belysa såväl de formella verktygen som arbetssätten så att samverkan och förtroende mellan berörda aktörer kan stärkas och arbetet bli mer effektivt.

Det behövs utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det ska löna sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden och värden för rennäringen. Nya flexibla skydds- och ersättningsformer ska därför utredas som bygger på frivillig grund och stärker incitamentsstrukturen i skogsbruket. I utredningen ingår därför att föreslå nya flexibla skydds- och ersättningsformer som ekonomiskt eller på annat sätt gynnar markägare som bevarar biologisk mångfald och gynnar allmänna intressen, samtidigt som det är möjligt att utveckla och få verksamheter med bas i skog att växa. Formerna ska vara effektiva för att bidra till en förvaltning där den biologiska mångfalden säkras långsiktigt.

Artbevarande och landskapsvård är ofta förknippat med en stor variation av aktiva skötselinsatser. Det finns då ofta förutsättningar att kombinera bevarande av biologisk mångfald med uttag av skogsråvara. Det kan också finnas behov av att skydda mark med lägre biologiska värden och utvecklingsmarker för att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden i skogen. Sådan mark bör kunna skyddas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsavtal är en modell som har potential att kunna utvecklas och standardiseras ytterligare för olika syften och som medger brukande och skydd på samma mark. Nya modeller kan även utvecklas för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att for-

mellt skydda sin mark. Det nya arbetssättet Komet, som bygger på markägarens frivilliga vilja att skydda sin mark, bedöms kunna utvecklas ytterligare.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har konstaterat att det finns ett behov av ökad transparens av de frivilliga avsättningarnas läge, omfattning och kvalitet. Utredaren bör därför belysa skogsägarnas eget ansvar, inom rådande skogspolitik, till exempel genom frivilliga avsättningar och information om dessa. Det är viktigt att innovation och marknadsbaserade lösningar inte hämmas av statens insatser. I arbetet med de nya ersättningsformerna ska lösningar eftersträvas som innebär en effektiv och enkel administration.

Liknande arbetssätt finns t.ex. i Norge och Finland, vilka lett till ökat skydd på frivillig grund, minskade konflikter och bättre samarbete mellan markägare, stat och andra aktörer. Utredaren ska analysera och överväga dessa metoder och föreslå vilka delar av dem som kan användas även i Sverige.

Riksrevisionen uppmärksammade i sin granskning av skyddet av värdefull skog 2018 att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Det finns också ett flertal andra förslag som tagits upp i olika sammanhang som berör behovet av nya kompletterande flexibla skydds- och ersättningsformer, t.ex. förslag från arbetsgrupper i det nationella skogsprogrammet, i Fördjupad utvärdering av miljömålen (Naturvårdsverket 2019, rapport 6865) och i betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34). Riksdagen har även lämnat ett tillkännagivande om behovet av en översyn av olika typer av ersättningsmodeller vid skyddande av skog i syfte att skapa effektivare skyddsformer (bet. 2017/18: MJU17, rskr. 2017/18:215).

Det finns skäl att förtydliga vilken hänsyn och vilka åtgärder skogsägare och skogsbruket förväntas genomföra, med andra ord klargöra var gränserna går för miljöhänsyn utan rätt till ersättning.

När utredaren analyserar behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden ska befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhälle användas.

Vid utredandet av nya flexibla former av skydd behöver syftet med skyddet, dvs att nå nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald och behovet av stärkt äganderätt tillgodoses och vara i fokus. Detta tillgodoses genom exempelvis nya flexibla ersätt-

ningsformer i syfte att skapa ökad legitimitet för naturvårdsåtgärder och ökat incitament för hållbart skogsbruk. Förslag ska inte lämnas som innebär ett utökat ansvar för markägare.

Utredaren ska därför

- beskriva och utvärdera befintliga skydds- och ersättningsmodeller för skydd av skog i Sverige samt frivilliga avsättningar och miljöhänsyn,
- beskriva skydds- och ersättningsmodeller som används i andra länder med liknande förutsättningar som Sverige, exempelvis Norge och Finland samt analysera och om det är relevant, lämna förslag med utgångspunkt i dessa modeller, och
- utreda och föreslå nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer som kan användas i hela landet, som bygger på frivillighet och som skapar incitament att skydda och bevara biologisk mångfald och andra allmänna intressen (t.ex. kulturmiljövärden, friluftslivsvärden och rennäring) samtidigt som de stärker äganderätten, beaktar principen om frihet under ansvar och stimulerar en växande cirkulär bioekonomi på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredarens förslag ska

- innefatta skydds- och ersättningsformer som sker på markägarens eget initiativ och som premierar markägare som sköter sin skog så att höga naturvärden utvecklas eller har skött sin skog så att sådana värden har utvecklats,
- innefatta ersättningsformer som är samhällsekonomiskt effektiva och styr mot hållbart skogsbruk, och
- säkerställa att markägare får ersättning för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Utredaren ska även

- utveckla nya modeller, för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att formellt skydda sin mark,
- analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik, genom t.ex. frivilliga avsättningar och andra naturvårdande insatser i syfte att bevara biologisk mångfald,
- analysera och vid behov lämna förslag på finansiering av föreslagna nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer, och
- använda befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhället vid analysen av behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald samt lämna de förslag till åtgärder som eventuellt behövs.

Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Sverige ska ha en hög ambition i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster nationellt, internationellt och inom EU så att miljömålen nås, och samtidigt bli världens första fossilfria välfärdsland. Det finns behov av att belysa betydelsen av en växande bioekonomi och de anspråk denna kan komma att ställa på samhällets behov av skogsråvara för ett fossilfritt samhälle och därmed på skogsekosystemen. Detta inkluderar hur dessa anspråk kan komma att påverka möjligheterna att nå internationella och av riksdagen beslutade nationella mål om i första hand biologisk mångfald.

Internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat

En rik variation av levande organismer är en förutsättning för liv på jorden, både på land och i vatten. Denna variation, den biologiska mångfalden, förser oss med förutsättningar för jordbruk, skogsbruk fiske, vattenrening och mycket mer som behövs för vår överlevnad. FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological

Diversity, CBD) trädde i kraft 1993 och har som mål att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden, och att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist. År 2010 antogs under konventionen 20 mål för arbetet med konventionen – Aichimålen, av vilka de flesta ska nås till år 2020.

Sverige har som part till konventionen förbundit sig att genomföra konventionens mål och de beslut som har fattats av konventionens partsmöte. Åtaganden för biologisk mångfald finns även i EU-rätten bl.a. i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

Regeringen har i överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna aviserat att artskyddsförordningen ska ses över.

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) angavs de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2011–2020. Den svenska strategin har även betydelse för genomförandet av Agenda 2030 och riksdagens mål för friluftslivspolitiken och de tio friluftslivsmålen.

I oktober 2018 lanserade Europeiska kommissionen en ny bioekonomistrategi som tar sin utgångspunkt i bland annat i Parisavtalet, och FN:s hållbarhetsmål. EU:s bioekonomistrategi sätter upp tre mål: 1) skala upp och stärka bio-baserade sektorer, 2) snabbt sprida bioekonomin i Europa, och 3) skydda ekosystem och förstå bioekonomins ekologiska begränsningar. En omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi har betydelse för att nå de nationella miljö- och klimatmålen samtidigt som det stärker konkurrenskraften, gynnar näringslivsutvecklingen och bidrar till att skapa nya jobb. Omställningen till ett fossilfritt samhälle och ett hållbart nyttjande av naturresurser är också en stark drivkraft för strukturomvandling till en cirkulär och biobaserad ekonomi där innovationer skapar möjligheter för ökad export, tillväxt och sysselsättning. I en cirkulär ekonomi produceras material och produkter på ett hållbart sätt och åter-

används, genom exempelvis reparation och uppgradering. Produkter återvinns och avfall hanteras som en resurs vilket innebär att farliga kemikalier i produkter måste fasas ut. Att ställa om från en linjär till en cirkulär ekonomi innebär att effektivisera material- och energianvändning.

Behovet av att hantera målkonflikter

Det finns målkonflikter bland annat mellan bevarande av biologisk mångfald och ökat uttag av skogsråvara. Enligt riksdagens beslut ska miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Det finns därför behov av att kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Det finns ett brett samförstånd om att den svenska skogspolitiken ska bygga på de jämställda målen om miljö och produktion och skogsägarnas frihet under ansvar. Produktion av skoglig råvara är en viktig del i omställningen till en biobaserad ekonomi och för att fasa ut fossil energi. Samtidigt finns en ökande efterfrågan på biomassa. EU:s lagstiftning ställer krav på ökad andel biodrivmedel och de av riksdagen antagna klimatmålen, inklusive målet om nettonollutsläpp senast 2045, etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för transportsektorn till 2030 bedöms kräva ökad substitution av fossila material och bränslen med biobaserade produkter. I en växande cirkulär bioekonomi måste ett hållbart uttag av skogsråvara säkras.

Uttaget av trädbiomassa från skogen har under lång tid ökat i Sverige. Samtidigt har den totala skogstillväxten ökat i ungefär samma takt vilket sammantaget inneburit att nettoupptaget av koldioxid i skogen varit relativt konstant.

Sverige har goda förutsättningar att förena ett aktivt skogsbruk med höga miljöambitioner samtidigt som en ökad substitution av fossila material kan ske med hjälp av skoglig råvara. Sverige har också goda förutsättningar att ställa om till en cirkulär biobaserad ekonomi och öka värdeskapandet från biobaserade näringar, t.ex. skogsbruk och mångbruk av skog, jordbruk, fiske och vattenbruk och natur- och kulturturism. Det finns en stor potential för att höja föräd-

lingsvärdet hos de förnybara råvaror som dagens svenska processindustri använder. En effektivare användning av råvaror och användning av restprodukter, biprodukter och avfall minskar belastningen på ekosystemen. En utvecklad cirkulär bioekonomi kan även stödja strukturomvandlingen i berörda branscher.

Åtgärder för att minska utsläppen behövs inom alla samhällssektorer för att nå etappmålen i det klimatpolitiska ramverket. Kompletterande åtgärder, bland annat ökad kolinlagring kan användas för att nå etappmålen. Framtida ytterligare utsläppsminskningar, inklusive i inrikes transporter, bedöms förutsätta en ökad användning av hållbart producerad bioenergi från skogsbruket. Detta kan minska den framtida potentialen att bokföra ökat nettoupptag och således utnyttja en ökning av kolsänkan. Detta analyseras nu av den Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07, dir. 2018:70). Vid sidan av en ökad elektrifiering inom transportsektorn kommer även hållbara förnybara bränslen att spela en viktig roll i transportsektorns klimatomställning. Konkurrensen om tillgången till biodrivmedel kommer sannolikt att öka på grund av ökad svensk efterfrågan, EU:s krav på hållbara biodrivmedel och ökad internationell efterfrågan från flyget. En successivt ökad användning av hållbara biodrivmedel kan ersätta en betydande del av dagens användning av fossil bensin och diesel i transportsektorn till 2030.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren utgå från de åtaganden som följer av konventionen om biologisk mångfald, samt hur de kan förenas med en växande bioekonomi. Utgångspunkten för utredningen ska också vara att säkerställa att de jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö och Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat uppnås. Utredaren bör utgå från befintliga kunskapsunderlag om den biologiska mångfaldens behov och tillgång och efterfrågan på skogsråvara samt hur dessa målkonflikter belysts tidigare.

Utredaren ska därför

- sammanställa Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald,
- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag vad som krävs för att uppfylla Sverigesinternationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen,

- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara i syfte att främja utvecklingen av hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen,
- använda befintligt kunskapsunderlag och behovsanalyser om skydd av skog och ökande efterfrågan på skogsråvara och med beaktande av det föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat,
- analysera hur behovet av skydd av skog påverkar förutsättningarna för inhemsk produktion av bioråvara för en växande cirkulär bioekonomi samt att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken, och
- kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier utifrån de analyser som görs enligt ovan och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv.

De samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas ska analyseras. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt under utredningsarbetet. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska redovisa hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur en sådan utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvist införande. Vid behov ska utredaren lämna förslag avseende detta. Detta gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, näringslivet, intresseorganisationer och övriga intressenter. Vidare ska utredningen samråda och inhämta synpunkter från relevanta pågående utredningar inom kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2020:63

Tilläggsdirektiv till Skogsutredningen (M 2019:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 kommittédirektiv om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (dir. 2019:46). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 juli 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2020.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Skatt på engångsartiklar. [48]

Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]

Rutavdrag för äldre. [52]

Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]

Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]

Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]

Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter
– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn
– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]

§ 47

Inrättande av byggnadsvårdspris och arkitekturpris

KS 2020/396

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att godkänna byggnadsnämndens förslag att ändra byggnadsvårdspriset till ett byggnadsvårds- och arkitekturpris.

Kommunfullmäktige beslutar att byggnadsnämnden ges i uppdrag att ta fram stadgar för byggnadsvårds- och arkitekturpris, att tillse att vinnare utses i enlighet med dessa stadgar och att vinnare presenteras i samband med kommunens födelsedagsfirande.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris och gav Byggnadsnämnden i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris.

Byggnadsnämnden beslutade 2020-11-03, BN § 103, att föreslå kommunfullmäktige att besluta om ett inrättande av och antagande av stadgar för ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris. Ärenden lyfts till kommunfullmäktige eftersom byggnadsförvaltningens förslag innebär att priset utökas till ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris där var del kan delas ut vartannat år. Förslag till stadgar för priset har tagits fram.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-25
- Byggnadsnämndens beslut 2020-11-03, § 103

Godkännandedatum Dnr: KS 2020/396

Handläggare
Madeleine Wäli
madeleine.wali@vanersborg.se
0521-72 26 05

Mottagare
Kommunfullmäktige

Inrättande av byggnadsvårds- och arkitekturpris

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att godkänna byggnadsnämndens förslag att ändra byggnadsvårdspriset till ett byggnadsvårds- och arkitekturpris.

Kommunfullmäktige beslutar att byggnadsnämnden ges i uppdrag att ta fram stadgar för byggnadsvårds- och arkitekturpris, att tillse att vinnare utses i enlighet med dessa stadgar och att vinnare presenteras i samband med kommunens födelsedagsfirande.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris och gav Byggnadsnämnden i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris.

Byggnadsnämnden beslutade 2020-11-03, BN § 103, att föreslå kommunfullmäktige att besluta om ett inrättande av och antagande av stadgar för ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris. Ärenden lyfts till kommunfullmäktige eftersom byggnadsförvaltningens förslag innebär att priset utökas till ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris där var del kan delas ut vartannat år. Förslag till stadgar för priset har tagits fram.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris och gav Byggnadsnämnden i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris. Arbetet ska ske inom Byggnadsnämndens befintliga budgetram och ges den utformning och omfattning i övrigt som nämnden bedömer lämplig.

Uddevalla kommun har sedan 2013 ett byggnadsvårdspris och ett arkitekturpris som delas ut vartannat år och priset är ett diplom och en skylt att sätta upp på byggnaden. Trollhättans kommun har delat ut ett arkitekturpris sedan 2000 och priset utgörs av 20 000 kronor samt diplom.

Förvaltningen bedömer att det kan vara svårt att få ihop ett tillräckligt urval av goda byggnadsvårdsexempel färdigställda under ett visst år. En orsak är att många av de byggnadsvårdsprojekt som skulle kunna utgöra ett underlag inte kräver bygglov och därmed inte uppmärksammas av byggnadsnämnden. Erfarenhet säger att det är svårt att få in tillräckligt många förslag enbart genom utomstående nominering. Förvaltningen föreslår därför att priset vidgas till att bli ett arkitekturpris och ett byggnadsvårdspris, som kan delas ut vartannat år, vilket skulle fördubbla underlaget. På så sätt kan

byggprojekt som uppvisar kvalitet och omtanke ifråga om kulturhistoriska värden såväl som arkitektoniska värden uppmärksammas. Eftersom detta förslag strider mot kommunfullmäktiges beslut 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris, lyfts förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Förvaltningen föreslås få i uppdrag att utifrån nomineringarna välja ut ett antal förslag, 3-5 stycken, varefter Byggnadsnämnden får rösta fram en vinnare. Förvaltningens arbete runt priset, att marknadsföra priset inför nomineringen, gå igenom inkomna nomineringar, komplettera med egna nomineringar, åka ut och ta bilder och ta fram förslag till nämnden bedöms uppgå till cirka en veckas arbete. Förvaltningen kan vid behov välja att ta in ytterligare kompetens till arbetet med att ta fram förslagen till nämnden.

Priset kan t.ex. delas ut på Vänersborgs födelsedag, den 1 februari, varje år.

Beredning

Förslaget har beretts av Annika Karlsson, Plan- och byggchef.

Byggnadsnämnden har 2020-11-03, BN § 103, beslutat att föreslå kommunfullmäktige att inrätta och anta stadgar för ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris.

Jurist vid kommunstyrelseförvaltningen har granskat förslaget.

Pernilla Bertilsson

Chef Juridik och säkerhetsavdelningen

Bilagor

Byggnadsnämndens beslut 2020-11-03, BN § 103, samt tjänsteskrivelse inklusive förslag till stadgar för byggnadsvårdspris och arkitekturpris.

Sändlista

Byggnadsnämnden

B N § 103 BN.2014.15

Byggnadsvårdspris/ Arkitekturpris

Beslut

Byggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att inrätta samt att anta stadgar för ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris. Byggnadsnämnden fick i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris.

Förvaltningen föreslår att priset utökas till ett byggnadsvårdspris *och* arkitekturpris som delas ut vartannat år. Förslag till stadgar för prisen har tagits fram.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-10-27

Stadgar för byggnadsvårdspris och arkitekturpris, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-10-27

Bilaga

Stadgar för byggnadsvårdspris och arkitekturpris, Miljö- och byggnadsförvaltningen, 2020-10-27

Sändlista

Kommunfullmäktige

2020-10-27

Dnr: BN.2014.15

Handläggare
Annika Karlsson
Annika.karlsson02@vanersborg.se
0521-72 12 13

Mottagare
Byggnadsnämnden

Inrättande av byggnadsvårdspris och arkitekturpris

Förslag till beslut

Byggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att inrätta och anta stadgar för ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris och gav Byggnadsnämnden i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris. Förvaltningen föreslår att priset utökas till ett byggnadsvårdspris och arkitekturpris som delas ut vartannat år. Förslag till stadgar för prisen har tagits fram.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris och gav Byggnadsnämnden i uppdrag att ansvara och besluta om stadgar, sammansättning av jury samt former för ett byggnadsvårdspris. Arbetet ska ske inom Byggnadsnämndens befintliga budgetram och ges den utformning och omfattning i övrigt som nämnden bedömer lämplig.

Uddevalla kommun har sedan 2013 ett byggnadsvårdspris och ett arkitekturpris som delas ut vartannat år och priset är ett diplom och en skylt att sätta upp på byggnaden. Trollhättans kommun har delat ut ett arkitekturpris sedan 2000 och priset utgörs av 20 000 kronor samt diplom.

Förvaltningen bedömer att det kan vara svårt att få ihop ett tillräckligt urval av goda byggnadsvårdsexempel färdigställda under ett visst år. En orsak är att många av de byggnadsvårdsprojekt som skulle kunna utgöra ett underlag inte kräver bygglov och därmed inte uppmärksammas av byggnadsnämnden. Utifrån erfarenhet vet vi att det är svårt att få in tillräckligt många förslag enbart genom utomstående nominering. Förvaltningen föreslår därför att priset vidgas till att bli ett arkitekturpris och ett byggnadsvårdspris, som kan delas ut vartannat år, vilket skulle fördubbla underlaget. På så sätt kan byggprojekt som uppvisar kvalitet och omtanke ifråga om kulturhistoriska värden såväl som arkitektoniska värden uppmärksammas. Eftersom detta förslag strider mot kommunfullmäktiges beslut 2014-10-22, KF § 152, att bifalla en motion om att inrätta ett årligt byggnadsvårdspris, lyfts förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Förvaltningen har tagit fram förslag till stadgar för byggnadsvårdspris och arkiteturpris, se bilaga. Förvaltningen föreslås få i uppdrag att utifrån nomineringarna välja ut ett antal förslag, 3-5 stycken, varefter Byggnadsnämnden får rösta fram en vinnare.

Förvaltningens arbete runt priset, att marknadsföra priset inför nomineringen, gå igenom inkomna nomineringar, komplettera med egna nomineringar, åka ut och ta bilder och ta fram förslag till nämnden bedöms uppgå till cirka en veckas arbete. Förvaltningen kan vid behov välja att ta in ytterligare kompetens till arbetet med att ta fram förslagen till nämnden.

Priset kan t.ex. delas ut på Vänersborgs födelsedag, den 1 februari, varje år.

Beredning

Förslag till stadgar diskuteras på byggnadsnämndens presidium 10 augusti.

Annika Karlsson

Plan- och bygglovschef

Bilagor

Förslag till stadgar för byggnadsvårdspris och arkitekturpris

Stadgar för byggnadsvårdspris och arkitekturpris

Byggnadsnämnden i Vänersborgs kommun delar vartannat år ut ett byggnadsvårdspris och vartannat år ett arkitekturpris. Då det är motiverat kan nämnden också göra ett eller flera hedersomnämnanden. I undantagsfall kan nämnden välja att inte dela ut priset.

Syfte

Syftet med prisen är att uppmärksamma byggnationer med hög kvalitet i såväl utformning som utförande samt att uppmärksamma särskilt värdefulla insatser inom byggnadsvården.

Nominering

Nominering ska vara öppen för vem som helst.

Information om nominering ska ske på kommunens hemsida och i sociala medier.

Nominering får avse byggnader oavsett ägandeformen (d v s privatpersoner, företag, föreningar, organisationer och myndigheter). Även förvaltningen kan nominera byggnader.

Nominering till **byggnadsvårdspris** ska avse renovering eller restaurering av byggnad eller del av byggnad, färdigställd under de gångna två åren.

Nominering till **arkitekturpriset** ska avse en nybyggnation av byggnad eller tillbyggnad av befintlig byggnad, färdigställd under de gångna två åren.

Beredning av förslag

Utifrån inkomna nomineringar tar förvaltningen fram 3-5 förslag till Byggnadsnämnden som röstar fram en vinnare.

Pris

Priset utgörs av ett diplom och en plakett att sätta på byggnaden.

Tillhör nämndsbeslut 2020-11-03 B N § 103 BN.2014.15

Byggnadsnämnden

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post	Hemsida
462 85 Vänersborg	Sundsgatan 29	0521-72 10 00	0521-72 19 08	byggnad@vanersborg.se	www.vanersborg.se

§ 48

Motionsredovisning - våren 2021

KS 2021/31

Beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen och lägger redovisningen över ingivna men inte slutbehandlade eller avslutade motioner till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning, § 31, ska styrelsen inför kommunfullmäktige två gånger per år redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

I bifogad förteckning redovisas de motioner som lämnats in till kommunfullmäktige och ännu inte behandlats eller avgjorts.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-25
- Redovisning av motioner våren 2021

2021-02-25 Dnr: KS 2021/31

Handläggare
Madeleine Arvidsson Wäli
madeleine.wali@vanersborg.se
0521-72 26 05

Mottagare
Kommunfullmäktige

Redovisning av ingivna men inte slutbehandlade eller avgjorda motioner, våren år 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen och lägger redovisningen över ingivna men inte slutbehandlade eller avslutade motioner till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning, § 31, ska styrelsen inför kommunfullmäktige två gånger per år redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

I bifogad förteckning redovisas de motioner som lämnats in till kommunfullmäktige och ännu inte behandlats eller avgjorts.

Underlag

Rapport - Redovisning av motioner våren 2021

Pernilla Bertilsson

Kommunjurist
Chef Juridik och säkerhetsavdelningen

Redovisning av inkomna men icke avgjorda motioner, våren 2021

Dnr	Inkom	Ärendebeskrivning och lägesinformation	Motionär
2018/266	2018-08-22	**Motion om att ompröva hanteringen av ärenden där handlingarna är mycket omfångsrika** Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05, § 100, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Lutz Rininsland (V)
2018/269	2018-08-22	**Motion om bangolf i Skräckleparken** Kommunfullmäktige beslutade 2018-09-05, § 101, att remittera motionen till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Nämnderna har inkommit med yttranden. Motion beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Adam Frändelid (V)
2018/300	2018-10-05	**Motion om vilken roll har ledamöter i kommunstyrelsen?** Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-10, § 119, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Lutz Rininsland (V)
2019/128	2019-03-01	**Motion om att reglera hyreskostnader vid intern uthyrning av lokaler och fastigheter** Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-20, § 23, att remittera motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Nämnden har inkommit med yttrande. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Lena Mjörnell (SD)
2019/153	2019-03-13	**Motion om omklädningshytter i Badstad Vänersborg** Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-20, § 24, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Samhällsbyggnadsförvaltningen har inkommit med yttrande. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021**.**	Mathias Olsson (SD)
2019/156	2019-03-13	**Motion om centrumnära ställplatser för husbilar** Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-20, § 25, att remittera motionen till samhällsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Nämnderna har inkommit med yttranden. Även Visit Trollhättan Vänersborg har inkommit med ett yttrande. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021**.**	Anders Strand (SD)
2019/425	2019-10-21	**Motion om att utreda möjligheten att införa Rättviksmodellen i Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 157, att remittera motionen till kommunstyrelsen.	Anders Strand (SD)

		Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	
2019/426	2019-10-21	**Motion om att höja språkkrav för anställa och vikarier inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 158, att remittera motionen till kommunstyrelsen och socialnämnden. Socialnämnden har inkommit med yttrande. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Anders Strand (SD)
2019/463	2019-11-20	**Motion om att öka tryggheten i Vänersborgs kommun är ett måste!** Kommunfullmäktige beslutade 2019-11-27, § 178, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Ann-Helen Selander (M) Sofia Jacobsson (M) Henrik Harlitz (M)
2020/104	2020-02-10	**Motion om att upphöra med könssegregerade badtider** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 18, att remittera motionen till kultur- och fritidsnämnden och kommunstyrelsen. Kultur- och fritidsnämnden har inkommit med yttrande. Motionen beräknas kunna bli besvarad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Anders Strand (SD) Mathias Olsson (SD)
2020/141	2020-03-11	**Motion om att införa bostad först som norm i kommunens hemlöshetsarbete** Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-15, § 40, att remittera motionen till Socialnämnden och Kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Marie-Louise Bäckman (KD) Robert Johansson (KD) Carl-Ewert Berg (KD)
2020/145	2020-03-16	**Motion om krav på läkarintyg för måltidsavvikelser** Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-15, § 41, att remittera motionen till Samhällsbyggnadsnämnden, Barn- och utbildningsnämnden och Kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Mathias Olsson (SD)
2020/226	2020-05-26	**Motion om ökad självförsörjningsgrad av livsmedel i Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-17, § 77, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Marie-Louise Bäckman (KD) Robert Johansson (KD) Carl-Ewert Berg (KD)
2020/252	2020-06-12	**Motion om Ta bort hinder för att etablera verksamhet i Vänersborg** Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-17, § 96, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Henrik Harlitz (M) Tor Wendel (M)
2020/253	2020-06-12	**Motion om översyn av dagens internhyra** Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-17, § 95, att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Tor Wendel (M)

2020/325	2020-09-08	**Motion om systematisk uppföljning av beslut** Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-23, § 107 att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Stefan Kärvling (V) Lutz Rininsland (V)
2020/407	2020-11-17	**Motion om uppdatering av Företagspolicy för Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18, § 163 att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Tor Wendel (M)
2020/408	2020-11-17	**Motion om klarläggande kring offentlig miljö som konstform** Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18, § 164 att remittera motionen till kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Tor Wendel (M)
2020/430	2020-12-09	**Motion om boende i Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2020-12-18, § 178 att remittera motionen till socialnämnden och kommunstyrelsen. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under hösten 2021.	Göran Svensson (MBP)
2020/446	2020-12-15	**Motion om korrigering av kommunens fastighetsbestånd** Kommunfullmäktige beslutade 2020-12-16, § 181 att remittera motionen till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen beslutade genom kommunstyrelsens ordförande 2021-02-22 att remittera motionen till socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och Vänersborgsbostäder AB. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under våren 2021.	Tor Wendel (M) Marie-Louise Bäckman (KD) Gunnar Henriksson (L)
2021/62	2021-01-14	**Motion om ändring av lokala ordningsstadgan i Vänersborg avseende fyrverkerier** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 15 att remittera motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under hösten 2021.	Gunnar Henriksson (L) Henrik Harlitz (M) Marie-Louise Bäckman (KD)
2021/77	2021-01-26	**Motion om ändring av lokal ordningsföreskrift avseende användning av fyrverkerier** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 16 att remittera motionen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under hösten 2021.	Ola Wesley (SD) Mathias Olsson (SD)
2021/120	2021-02-12	**Motion om att avskaffa taxan vid tillsyn enligt strandskyddslagstiftningen om inget fel har begåtts** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 19 att remittera motionen till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under hösten 2021.	Stefan Kärvling (V)

2021/121	2021-02-12	**Motion om att revidera Vänersborgs kommuns plan- och bygglovstaxa gällande avgift för tillsyn enligt miljöbalken och plan och bygglagen** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 20 att remittera motionen till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Motionen beräknas kunna bli behandlad av kommunfullmäktige under hösten 2021	Gunnar Lidell (M)

§ 49

Redovisning av medborgarförslag - våren 2021

KS 2021/16

Beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen och lägger redovisningen av medborgarförslag våren år 2021 till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2013-09-25, § 99, om rutiner för hantering av medborgarförslag. Av dessa framgår bland annat att kommunstyrelsen, för kommunfullmäktige, två gånger per år ska redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på kommunfullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

I bifogad förteckning redovisas de medborgarförslag som lämnats in till kommunfullmäktige samt vilka medborgarförslag som ännu inte behandlas eller avgjorts. Av förteckningen framgår också de medborgarförslag där kommunfullmäktige har fattat beslut.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-25
- Redovisning av medborgarförslag våren 2021

2021-02-25 Dnr: KS 2021/16

Handläggare
Madeleine Arvidsson Wäli
madeleine.wali@vanersborg.se
0521-72 26 05

Mottagare
Kommunfullmäktige

Redovisning av medborgarförslag våren 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige noterar informationen och lägger redovisningen av medborgarförslag våren år 2021 till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2013-09-25, § 99, om rutiner för hantering av medborgarförslag. Av dessa framgår bland annat att kommunstyrelsen, för kommunfullmäktige, två gånger per år ska redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på kommunfullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

I bifogad förteckning redovisas de medborgarförslag som lämnats in till kommunfullmäktige samt vilka medborgarförslag som ännu inte behandlas eller avgjorts. Av förteckningen framgår också de medborgarförslag där kommunfullmäktige har fattat beslut.

Underlag

Rapport - Redovisning av medborgarförslag våren 2021

Pernilla Bertilsson

Kommunjurist
Chef Juridik och säkerhetsavdelningen

Redovisning av medborgarförslag våren år 2021

		Öppna ärenden i kommunfullmäktige - ej besvarade medborgarförslag
Dnr	**Inkom**	**Ärendebeskrivning och lägesinformation**
2019/394	2019-10-07	**Medborgarförslag om trafiksäkerhetsåtgärder vid övergångsställe vid Rånnum skola i Vargön** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 136 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under våren 2021.
2019/404	2019-10-11	**Medborgarförslag om Assistanshund som hjälpmedel** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 137 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under våren 2021.
2019/410	2019-10-15	**Medborgarförslag om att förbättra trafiksäkerheten för oskyddade trafikanter vid E45, Brålanda** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 150 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under våren 2021.
2020/302	2020-08-06	**Medborgarförslag om att skapa ett innovationscentrum för myndighet, företag, privatpersoner, uppfinnare, högskolor, föreningar med flera där det ges förutsättningar att experimentera, prova samt visa nya innovativa hållbara lösningar.** Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-23, § 104 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Yttranden har inkommit från samhällsbyggnadsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021.
2020/375	2020-10-26	**Medborgarförslag om skyddsräcke på Dalbobron** Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18, § 144 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021.
2020/399	2020-11-12	**Medborgarförslag om naturresurser inom Vänersborgs kommun ska gagna Vänersborg och dess invånare** Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-18, § 162 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen.

		Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021.
2021/52	2021-01-07	**Medborgarförslag om införande av anropstyrd trafik med trafikformen Flexlinjen** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 12 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021
2021/60	2021-01-13	**Medborgarförslag om naturstigen som planeras gå genom skogsdungen mellan Strandberidaren och Stapelorten** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 13 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och byggnadsnämnden. Kommunstyrelsen beslutade genom delegeringsbeslut av kommunstyrelsens ordförande 2021-02-22 att remittera medborgarförslaget till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021
2021/97	2021-02-02	**Medborgarförslag om serviceutbud vid Holmängens bostadsområde** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 14 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021
2021/131	2021-02-17	**Medborgarförslag om badmöjligheter i Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2021-02-17, § 24 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av kommunfullmäktige under hösten 2021
2021/133	2021-02-19	**Medborgarförslag om önskan av en trottoar längs Lilleskogsvägen** Kommunfullmäktige beräknas besluta i ärendet 2021-03-17.
2021/134	2021-02-19	**Medborgarförslag om mer pengar till utflykter inom skolan** Kommunfullmäktige beräknas besluta i ärendet 2021-03-17.
2021/139	2021-02-24	**Medborgarförslag om införande av valfrihetssystem inom lagen om valfrihet (LOV)** Kommunfullmäktige beräknas besluta i ärendet 2021-03-17.
		Av kommunfullmäktige beslutade medborgarförslag, ej besvarade
Dnr	**Inkom**	**Ärendebeskrivning och lägesinformation**
2018/132	2018-04-04	**Medborgarförslag om att montera upp en liten rastgård för hundar i närheten av gymmet** Kommunfullmäktige beslutade 2018-04-25, § 51, att överlåta till samhällsbyggnadsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del.

		Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av samhällsbyggnadsnämnden under våren 2021.
2020/296	2020-08-04	**Medborgarförslag om bakteriemätning i Vassbotten.** Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-23, § 102 att överlåta medborgarförslaget till miljö- och hälsoskyddsnämnden, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av miljö- och hälsoskyddsnämnden under våren 2021.
2020/297	2020-08-04	**Medborgarförslag om Kanadagässens utbredning och decimering.** Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-23, § 103 att överlåta medborgarförslaget till miljö- och hälsoskyddsnämnden, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Medborgarförslaget beräknas bli besvarat av miljö- och hälsoskyddsnämnden under våren 2021.
		Av kommunfullmäktige beslutade medborgarförslag, slutligt besvarade
2019/332	2019-08-09	**Medborgarförslag om att rena vattnet i Vassbotten** Kommunfullmäktige beslutade 2019-09-18, § 106 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Därefter har två yttranden inkommit till kommunstyrelseförvaltningen, ett från miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutad 2020-01-22, § 2 och ett från samhällsbyggnadsnämnden beslutad 2020-01-30, § 9. Kommunstyrelsen beslutade i ärendet 2020-06-03. § 99. Därefter beslutade Kommunfullmäktige i ärendet 2020-06-17, § 75.
2019/411	2019-10-15	**Medborgarförslag om att förbättra trafiksäkerhet vid Östebyn, korsningen Tånvägen-E45 Brålanda** Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-23, § 151 att remittera medborgarförslaget till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen beslutade i ärendet 2020-04-29, § 82. Därefter beslutade Kommunfullmäktige i ärendet 2020-06-17, § 76.
2020/59	2020-01-14	**Medborgarförslag om kartläggning av obebodda hus och tomma verksamhetslokaler i Vänersborgs kommun** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 12 att överlåta till kommunstyrelsen att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Medborgarförslaget besvarades av kommunfullmäktige 2020-09-23, § 115.

		Av styrelse och nämnd beslutade medborgarförslag
Dnr	**Inkom**	**Lägesinformation**
2020/52	2020-01-09	**Medborgarförslag om Multiarena på Katrinedal** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 9 att överlåta till kultur- och fritidsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Kultur- och fritidsnämnden beslutade i ärendet 2020-04-17, § 24.
2020/53	2020-01-10	**Medborgarförslag om renovering och underhåll av omklädningsrum på Idrottshuset** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 10 att överlåta till kultur- och fritidsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Kultur- och fritidsnämnden beslutade i ärendet 2020-04-17, § 25.
2020/55	2020-01-13	**Medborgarförslag om att sänka produktionen av CO2** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 11 att överlåta till kommunstyrelsen att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Kommunstyrelsen beslutade i ärendet 2020-10-07, § 154.
2020/63	2020-01-16	**Medborgarförslag om belysning utefter gång- och cykelväg i Grunnebo** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 13 att överlåta till samhällsbyggnadsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade i ärendet 2020-10-08, § 73.
2020/74	2020-01-28	**Medborgarförslag om gång- och cykelväg från E45 längs Rösebovägen till Brasmerud korsningen** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 15 att överlåta till samhällsbyggnadsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade i ärendet 2020-05-19, § 40.
2020/69	2020-01-22	**Medborgarförslag om ökad säkerhet för barn men även vuxna vid Botereds fotbollsplan** Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-12, § 14 att överlåta till samhällsbyggnadsnämnden att besluta i ärendet, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista.

		Samhällsbyggnadsnämnden beslutade i ärendet 2020-09-17, § 66.
2020/295	2020-08-04	**Medborgarförslag om att skyltat och markerat övergångsställe önskas vid rondellen mellan Kastanjevägen och Coop.** Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-23, § 101 att överlåta medborgarförslaget till samhällsbyggnadsnämnden, och att ärendet därmed avslutas för kommunfullmäktiges del. Ärendet ska avgöras inom ett år och redovisas på kommunfullmäktiges meddelandelista. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade i ärendet 2020-12-10, § 96.
		Återkallat medborgarförslag
Dnr	**Inkom**	**Lägesinformation**

§ 50

Upphävande av beslut gällande val av säkerhetsskyddschef med ersättare för Vänersborgs kommun

KS 2021/124

Beslut

Kommunstyrelsen upphäver beslut 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452).

Sammanfattning av ärendet

Den 1 april 2019 trädde den nya Säkerhetsskyddslagen (2018:585) i kraft som ersatte den gamla (1996:627). Lagen gäller för utövare av säkerhetskänslig verksamhet, för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

Av Säkerhetsskyddsförordningens (2018:658) grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd framgår av 2 kap. 2 § att det vid verksamhet som förordningen gäller för ska det, om det inte är uppenbart obehövligt, finans en säkerhetsskyddschef som kontrollerar att verksamheten bedrivs i enlighet med vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen och denna förordning.
Vid myndigheter ska säkerhetsskyddschefen vara direkt underställd myndighetens chef.

Kommunstyrelsen utsåg säkerhetsskyddschef med ersättare för kommunen 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452). Beslutet är obsolet och ska upphävas. Beslutet vilade på tidigare lagstiftning och utsedda personer har sedan länge avslutat sina anställningar vid kommunen.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-02-25

2021-03-02 Dnr: KS 2021/124

Handläggare
Pernilla Bertilsson
pernilla.bertilsson@vanersborg.se
0521-72 23 95

Mottagare
Kommunstyrelsen

Upphävande av beslut gällande val av säkerhetsskyddschef med ersättare för Vänersborgs kommun

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen upphäver beslut 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452).

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen utsåg säkerhetsskyddschef med ersättare för kommunen 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452). Beslutet är obsolet och ska upphävas.

Kommundirektören har delegation att besluta om att inrätta och utse funktionerna säkerhetsskyddschef och biträdande säkerhetsskyddschef.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Den 1 april 2019 trädde den nya Säkerhetsskyddslagen (2018:585) i kraft som ersatte den gamla (1996:627). Lagen gäller för utövare av säkerhetskänslig verksamhet, för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

Av Säkerhetsskyddsförordningens (2018:658) grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd framgår av 2 kap. 2 § att det vid verksamhet som förordningen gäller för ska det, om det inte är uppenbart obehövligt, finans en säkerhetsskyddschef som kontrollerar att verksamheten bedrivs i enlighet med vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen och denna förordning.
Vid myndigheter ska säkerhetsskyddschefen vara direkt underställd myndighetens chef.

Kommunstyrelsen utsåg säkerhetsskyddschef med ersättare för kommunen 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452). Beslutet är obsolet och ska upphävas. Beslutet vilade på tidigare lagstiftning och utsedda personer har sedan länge avslutat sina anställningar vid kommunen.

Underlag

Kommunstyrelsens beslut 2007-12-12, § 290 (dnr 2007/452).

Lena Tegenfeldt
Kommundirektör

Sändlista

Kommundirektören

Delegeringsbeslut

Utskriftsdatum: 2021-03-18 **Utskriven av:** Ann-Sofie Norberg

Diarieenhet:	Kommunstyrelsen
Beslutsfattare:	Alla
Kategori:	Alla
Beslutsinstans:	Kommunstyrelsen
Sammanträdesdatum:	2021-03-24
Sekretess:	Visas ej

Id	Beskrivning	Paragraf
Datum	**Avsändare/Mottagare**	**Beslutsfattare**
Ärendenummer	**Ärendemening**	**Kategori**
		Ansvarig
350677	Beslut om yttrande avseende delbetänkandet om Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)	Benny Augustsson §
2021-03-12		Benny Augustsson
KS 2021/64	SOU-remiss 2021:2, Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskapskrav för medborgarskap	2.7
		Per-Ola Rasmussen
349579	Inrättande av funktionen säkerhetsskyddschef	Lena Tegenfeldt §
2021-02-25		Lena Tegenfeldt
KS 2021/124	Säkerhetsskyddschef och biträdande säkerhetsskyddschef	DPO 2.6
		Pernilla Bertilsson
348923	Synpunkter på verksamhetsplan för Vänersamarbetet 2022-2023	Benny Augustsson §
2021-02-17	Kommunstyrelsen	Benny Augustsson
KS 2021/98	Verksamhetsplan för Vänersamarbetet 2022-2023 - Vänersamarbetet	2.7
		Per-Ola Rasmussen
349435	Igångsättningsbeslut gällande inledande av arbete med att ta fram en funktionshinderplan	Benny Augustsson §
2021-02-24		Benny Augustsson
KS 2021/103	Handlingsplan för funktionshinderfrågor för Vänersborgs kommun	
		Erika Johansson
349837	Delegeringsbeslut "Remissyttrande Inriktningsförslag Interreg Sverige - Norge 2021-2027"	Benny Augustsson §
2021-03-02	Västra Götalandsregionen	Benny Augustsson
KS 2021/117	Remiss inriktningsförslag Interreg Sverige-Norge, förslag till inriktning för det framtida EU-programmet	1.1
		Anders Fridén
2021.1896	Igångsättningsbeslut gällande inledande av arbete med att ta fram en Skogspolicy	Benny Augustsson §
2021-02-18	Samhällsbyggnadsnämnden/Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Benny Augustsson

Id	Beskrivning	Paragraf
Datum	Avsändare/Mottagare	Beslutsfattare
Ärendenummer	Ärendemening	Kategori
		Ansvarig
KS 2020/343	Beslut att ta fram skogspolicy för Vänersborgs kommun	
		Olof Borgmalm
2021.2033	Remiss av motion om korrigering av kommunens fastighetsbestånd	Benny Augustsson §
2021-02-22	Benny Augustsson, kommunstyrelsens ordförande	Benny Augustsson
KS 2020/446	Motion om korrigering av kommunens fastighetsbestånd	2.10
		Ann-Sofie Norberg
2021.2038	Remiss av medborgarförslag angående naturstigen som planeras gå genom skogsdungen mellan Strandberidaren och Stapelorten.	Benny Augustsson §
2021-03-03	Benny Augustsson, kommunstyrelsens ordförande	Benny Augustsson
KS 2021/60	Medborgarförslag angående naturstigen som planeras gå genom skogsdungen mellan Strandberidaren och Stapelorten.	2.10
		Ann-Sofie Norberg
2021.2189	Yttrande över handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken finska, jiddich, meänkieli och romska	Benny Augustsson §
2021-03-17	Kulturdepartementet	Benny Augustsson
KS 2020/448	Remiss - Handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken	1.1
		Erika Johansson

Dokument

Utskriftsdatum: 2021-03-18 **Utskriven av:** Ann-Sofie Norberg

Diarieenhet: Kommunstyrelsen **Sekretess:** Visas ej

Beskrivning av sökning:

Id	I/U/K	Beskrivning	Ansvarig
Datum		Avsändare/Mottagare	Avdelning
Ärendenummer		Ärendemening	Dokumenttyp
2021.1901	I	Val av representant från barn- och utbildningsnämnden till Vänersborgs kommunala styrgrupp i skolmatsakademin	Eva Johansson
2021-02-18		Barn- och utbildningsnämnden	Juridik och säkerhetsavdelningen
			INFORMATION
2021.1902	I	Delegeringsbeslut om fjärr- och distansundervisning för högstadiet med anledning av covid-19	Jessica Andersson
2021-02-18		Barn- och utbildningsförvaltningen	Juridik och säkerhetsavdelningen
KS 2020/127		Direktiv med anledning av det nya viruset Corona/Covid-19	SKRIVELSE
2021.2069	I	Inbjudan till Vänertinget 2021 - OBS! Nya datum 2-3 september	Eva Johansson
2021-03-10		Laila Gibson	
			KALLELSER
2021.2070	I	Protokoll från sammanträde med styrelsen för Vänerparken Vattenpalatset AB 2021-03-08	Eva Johansson
2021-03-10		Vattenpalatset Vänerparken AB	
			INFORMATION