

Bättre tillsyn i skyddade områden

Delrapport 1
– Kartläggning och förslag
på utvecklingsområden

RAPPORT 5685 • JUNI 2007



Bättre tillsyn i skyddade områden

Delrapport 1 –Kartläggning och förslag
på utvecklingsområden

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5685-9.pdf

ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

© Naturvårdsverket 2007

Tryck: CM Digitaltryck AB

Omslagsfoto: Anders Östergren

Förord

Tillsyn i skyddade områden har länge varit eftersatt och som ett led i försöken att lyfta och öka tillsynen både kvalitets- och kvantitetsmässigt kommer denna rapport. Goda exempel och problemområden har identifierats utifrån en kartläggning av länsstyrelsernas arbete med tillsyn av skyddade områden. Frågetecken kring vad som egentligen ingår i tillsyn av skyddade områden rätas ut och förslag på utvecklingsområden belyses.

Tillsyn av skyddade områden spannar över flera tillsynsområden allt ifrån nationalparker, naturreservat och växt- och djurskyddsområden till naturminnen, strandskydd och det generella biotopskyddet. Alla dessa områden är skyddade eftersom de har höga biologiska värden och är viktiga områden för hotade arter. Många skyddade områden är dessutom viktiga rekreationsområden för människor. Tillsyn av dessa områden är nödvändig för att säkra de värden som de är avsatta för att bevara. En väl fungerande tillsyn är därmed även en viktig pusselbit för att uppnå de av riksdagen uppsatta miljökvalitetsmålen.

Rapporten skall inte ses som någon form av handbok eller regelrätt vägledning av tillsynsarbete utan skall ses som en inspirationskälla för hur tillsynsarbete skulle kunna struktureras och utvecklas. Rapporten riktar sig framförallt mot länsstyrelser men kan också vara intressant för tjänstemän på kommuner som handhar tillsyn av skyddade områden. Amelie Lindhagen, Länsstyrelsen i Gävleborg har varit projektledare med stöd av Jan-Inge Tobiasson på verkets enhet för friluftsliv och skötsel.

Ett stort tack riktar sig till alla som bidragit med erfarenheter och synpunkter under arbetets gång.

Stockholm i maj 2007

Björn Risinger

Direktör, Naturresursavdelningen

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	5
SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	9
INLEDNING	11
1 Bakgrund och syfte	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte	11
2 Metoder och avgränsning	11
2.1 Metod	11
2.2 Avgränsning	11
3 Tillsyn av skyddade områden – definition och avgränsning	12
3.1 Skall tillsyn även omfatta tillsyn av syftet med det skyddade området?	14
3.2 Vilken information om skyddade områden kan anses utgöra förebyggande tillsyn	15
3.3 Kan miljöövervakning utgöra tillsyn	15
3.4 Vad ingår i tillsynen av Natura 2000-områden?	16
4 Planering och genomförande	17
4.1 Tillsynsplanering	17
4.2 Tillsyn styrd av miljömålen	21
4.4 Uppföljning och utvärdering	22
4.5 Finansiering	23
5 Metoder och organisation	24
5.1 Organisation	24
5.2 Metoder	29
5.3 Tillsynskampanjer	31
5.4 Förebyggande tillsyn	32
5.5 Samverkan mellan myndigheter	33
5.6 Tillsynsvägledning	34
5.7 Arbete med överträdelser och påföljder	35
6 Kompetensbehov – utbildningar	37
7 Framtidsfrågor – Tillsynsutredningen	37
REFERENSER/KÄLLOR	39

Sammanfattning

Tillsyn i skyddade områden har länge varit eftersatt och som ett led i försöken att lyfta och öka tillsynen både kvalitets- och kvantitetsmässigt kommer denna rapport. Vid genomgången av Länsstyrelsernas tillsynsarbete gällande skyddade områden framkommer att stora brister finns. I snitt har länen angivit en brist på personella resurser på 50 procent beräknat utifrån det kalkylerade behovet och det slutliga utfallet i tillsynsplanerna. Mest eftersatt är den egeninitierade granska- de/kontrollerande verksamheten. När det gäller förebyggande främjande tillsyn görs ganska mycket av god kvalité men som på grund av dålig uppföljning och medvetenhet inte registreras som sådan.

Ett av grundproblemen med tillsyn av skyddade områden har länge varit att det råder stor osäkerhet om vad tillsynen skall omfatta. Naturvårdsverket har i denna rapport försökt reda ut begreppen och konstaterar bl.a. att tillsyn av skyddade om- rådet inte omfattar tillsyn av syftet med skyddade områden och att miljöövervak- ning och uppföljning inte utgör tillsyn.

Det finns en lång rad av områden som kan utvecklas för att åstadkomma en bättre och mer effektiv tillsyn:

- Tillsynsplaneringen på länsstyrelserna kan utvecklas. Behovsutredning och tillsynsplaner finns på nästan alla Länsstyrelser men är ofta av dålig kvalitet och inte uppdaterade eller uppföljda.
- Organisationen kring tillsyn på länsstyrelserna kan utvecklas och ansvars- förhållanden tydliggöras för såväl handläggare som fältpersonal.
- Enhetliga metoder, checklistor och mallar behövs och bör utarbetas.
- Att använda fjäranalys kan vara ett sätt att effektivisera tillsynen inom vissa områden såsom strandskyddade områden och biotopskyddsområden.
- Egeninitierad tillsyn i kampanjform har visat sig vara en bra och effektiv tillsynsmetod och bör utnyttjas oftare, ibland i samverkan mellan flera län.
- Förebyggande tillsyn i form av olika sorters informationsinsatser är så betydelsefullt i avseende att förebygga brott att stora tillsynsresurser bör läggas här.
- Samverkan och informationsutbyte mellan länsstyrelser, kommuner och andra aktörer så som polis, åklagare och Skogsstyrelsen bör utvecklas och utökas.
- Utbildning och kompetenshöjande åtgärder bör vidtas när det gäller arbetet med överträdelser och påföljder. Åtalsanmälningar och föreläggande skall vara väl dokumenterade och utförda enligt anvisningar från åklagare eller polis för att därmed få effektivare behandling i nästa steg.
- Utbildning, information och vägledning till dem som arbetar med tillsyn i skyddade områden behövs för att få till stånd en effektiv tillsyn enligt miljöbalken.

Summary

The supervision of protected areas in Sweden has long suffered from relative neglect. This report is part of the attempts being made to enhance and increase supervision in terms of both quality and quantity.

It emerged from a review of the supervisory work of county administrative boards relating to protected areas that there are major deficiencies. On average, counties report a 50 per cent shortage of human resources based on estimated needs and final outcome according to their supervision plans. The most severe deficiencies relate to investigation and monitoring activities to be carried out on the counties' own initiative. As regards supervision for purposes of prevention and promotion, a good deal of high-quality work is carried out but is not recorded as supervision owing to poor follow-up and awareness.

One of the fundamental problems in the supervision of protected areas has long been the large measure of uncertainty as to what should be included in supervision. In this report, the Swedish Environmental Protection Agency has tried to clarify notions; two of its findings are that the supervision of protected areas does not include ascertaining whether the purpose for which such an area was originally established is being met and that environmental monitoring and follow-up do not constitute supervision.

A wide range of fields were identified where there is scope for development in order to improve supervision and make it more effective:

- Supervision planning at county administrative boards can be improved. Inventories of needs and supervision plans exist at almost all county administrative boards, but often they are of poor quality and have not been updated or followed up;
- The organisation of supervision at county administrative boards can be improved and the division of responsibility can be made clearer as regards both administrators and field workers;
- There is a need for uniform methods, check lists and templates, which should be developed;
- The use of remote sensing may be a way to make the supervision of certain areas more effective. Examples include coastal/riparian protection zones and habitat protection areas;
- Supervision activities in the form of campaigns initiated by the counties themselves have proved to be a good and effective method of supervision which should be used more often, sometimes involving co-operation among several counties;
- Preventive supervision in the form of various information campaigns is so important for crime prevention that considerable supervision resources should be allocated to such campaigns;
- Co-operation and information exchange among county administrative boards, local authorities and other parties such as the police, prosecutors and the Swedish National Board of Forestry should be developed and expanded;
- Training and skills development should be undertaken as regards work dealing with infringements and sanctions. All reports to prosecuting authorities and all

administrative orders must be well documented and laid out in accordance with the instructions of prosecutors or the police so as to ensure more effective treatment in the next phase;

- Training, information and guidance need to be provided to those involved in the supervision of protected areas to ensure effective supervision work in compliance with the Swedish Environmental Code.

Inledning

1 Bakgrund och syfte

1.1 Bakgrund

Tillsynsarbetet i skyddade områden som tex. naturreservat har sedan en lång tid kommit i skymundan i jämförelse med övrigt arbete i skyddade områden och även i jämförelse med övrigt tillsynsarbete som till stor del består av anläggningstillsyn på miljöskyddsområdet. När miljöbalken infördes fick tillsynen en starkare roll som dock inte alltid har omsatts i praktiken. Bra vägledning och bra verktyg för arbetet saknas hos många myndigheter och inget mer omfattande vägledningsarbete har skett på Naturvårdsverket. Tillsynsarbetet sker på mycket olika sätt i olika län.

Tillsynen syftar till att säkerställa att miljöbalken, föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Genom en god tillsyn säkras värdena i det skyddade området. Tillsynen bedrivs av beslutsmyndigheten, dvs. länsstyrelser och kommuner som fattat beslut om områdeskydd.

1.2 Syfte

Syftet med rapporten är att utifrån en kartläggning av den tillsyn som bedrivs när det gäller skyddade områden, diskutera hur det går att utveckla och strukturera tillsyn av skyddade områden.

2 Metoder och avgränsning

2.1 Metod

Naturvårdsverkets underlag för denna rapport består av insamlade tillsynsplaner från Länsstyrelserna, telefonintervjuer med tjänstemän på länsstyrelserna som arbetar med tillsyn av skyddade områden, samtal med fältpersonal såsom tillsynsmän och naturvårdsvakter samt sammanställningar av tidigare utvärderingsmaterial och rapporter med anknytning till tillsyn inom miljöbalksområdet.

2.2 Avgränsning

Rapporten syftar inte till att vara någon fullständig utvärdering av arbetet med tillsyn av skyddade områden utan skall ses som ett försök att kartlägga vilka problem och brister samt goda exempel som finns. Utifrån detta har Naturvårdsverket försökt analysera hur tillsynsarbetet skulle kunna utvecklas och struktureras. Arbetet har begränsats till att endast omfatta länsstyrelsernas tillsynsarbete eftersom kommunernas tillsynsansvar gällande skyddade områden är relativt begränsat. Denna rapport skall heller inte ses som någon handbok eller mer avancerad vägledning för tillsynsarbetet.

3 Tillsyn av skyddade områden – definition och avgränsning

Länsstyrelserna gör olika tolkningar av vad tillsyn inom skyddade områden omfattar. Det framgår tydligt både av länsstyrelsernas tillsynsplaner och när man talar med representanter för de olika länsstyrelserna. Många uttrycker en tydlig vilja att få vägledning i hur man skall tolka tillsynsbegreppet. Detta framgick redan i den utvärdering av operativ tillsyn som gjordes av Naturvårdsverket 2002 och som resulterade i Naturvårdsverkets rapport 5209 "Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt Miljöbalken". Det går även att utläsa ur dokumentation från det seminarium om tillsyn i skyddade som hölls på Naturvårdsverket den 17 mars 2004 att en allmän uppfattning varit att det finns ett stort behov av att mer tydligt definiera vad tillsyn inom skyddade områden skall innefatta. Vid den kartläggning som nu gjorts har Naturvårdsverket uppfattat att det framförallt är inom de nedan uppräknade områdena som olika tolkningar görs.

- Huruvida tillsyn av ett skyddat område även omfattar tillsyn av syftet med beslutet om det skyddade området
- Hur stor del av informationen om skyddade områden som kan anses vara förebyggande tillsyn
- Huruvida miljöövervakning kan anses utgöra tillsyn
- Vilken tillsyn av Natura 2000-områden länsstyrelsen skall bedriva

Att olika länsstyrelser gör olika tolkningar av tillsynsbegreppet inom naturvården har även uppmärksammas av miljövårdsdirektörernas förening. Miljövårdsdirektörernas tillsynsgrupp för naturvård och vattenverksamhet har försökt råda bot på detta genom att utarbeta en läsanvisning i vilken man försökt göra en mer noggrann tolkning av vad tillsynsbegreppet innebär. Denna skall kunna fungera som rikslikare för länsstyrelserna. Denna utkom som en remissversion den 11 mars 2003 under namnet "Tillsynens omfattning, en läsanvisning och rekommendationer inför behovsutredningen och tillsynsplaneringen enligt tillsynsförordningen till Miljöbalken".

I läsanvisningen försöker man renodla begreppen och indelar tillsynsverksamheten i tre olika kategorier, nämligen:

- *Förebyggande/främjande tillsynsverksamhet*
- *Granskande/kontrollerande tillsynsverksamhet*
- *Tillsynsvägledning*

De två första kategorierna förs till den operativa tillsynen och dessa två exemplifieras i läsanvisningen enligt nedan:

A. Förebyggande/främjande tillsynsverksamhet

Denna verksamhet bedrivs, som namnet antyder, i förebyggande eller främjande syfte. Till denna kategori för vi följande arbetsuppgifter:

- telefonledes information och förfrågningar från allmänhet och verksamhetsutövare
- särskilda informationsinsatser genom utskick, framtagande av blanketter och information på hemsidor
- branschträffar, kurser
- handläggning av samrådsärenden, anmälningsärenden
- meddelande om tillståndsplikt

Dessa verksamheter kan vara såväl händelsestyrda som målstyrda.

B. Granskande/kontrollerande tillsynsverksamhet

Under denna kategori för vi de traditionella tillsynsuppgifterna med kontrollen av regelefterlevnad i centrum.

- hantering av inkommande klagomålsärenden
- oanmälda inspektioner
- periodiska besiktningar
- kontroller av villkors-/beslutsefterlevnad
- fastställelse av kontrollprogram
- granskning av miljörapporter och besiktningsrapporter
- hantering av åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter
- arbete med särskilda tillsynskampanjer

Även under denna kategori finns såväl händelsestyrda, lagstyrda åtgärder och målstyrda, egeninitierade insatser.

I rapporten har man också gett exempel på vad som inte anses utgöra operativ tillsynsverksamhet enligt nedan:

- vård- och skötseluppgifter inom skyddade områden utgör inte operativ tillsyn och per definition inte heller tillsynsverksamhet överhuvudtaget. Uppgiften hör till förvaltning av området.
- uppgifter inom miljöövervakningen utgör inte operativ tillsyn och per definition inte heller tillsynsverksamhet överhuvudtaget. Inget enskilt objekt att tillsyna finns. ???
- arbete med prövning och dispensgivning. Dessa arbetsuppgifter ligger på Länsstyrelsen som sådan eller såsom varande tillståndsmyndighet. Inte i egenskap av tillsynsmyndighet.
- inventeringsarbete, t.ex. i form av MIFO.

Denna kategorisering och exemplifiering är bra på det sätt att den ger en bra vägledning i vad som kan anses utgöra operativ tillsyn och hur man på ett bra sätt kan kategorisera denna i förebyggande/främjande samt kontrollerade/granskande. Men tyvärr ger läsanvisningen ingen klar vägledning för de andra områdena där olika tolkningar görs bortsett från huruvida miljöövervakning kan utgöra tillsyn eller ej.

3.1 Skall tillsyn även omfatta tillsyn av syftet med det skyddade området?

I Miljöbalken 26 kap 1 § står *”Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändigaste utsträckning **kontrollera efterlevnaden** av miljöbalken samt föreskrifter, domar och **andra beslut som meddelats med stöd av balken** samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse”*

Åtminstone tre länsstyrelser tolkar lagstiftningen i detta avseende så att de anser att tillsynen även skall omfatta syftet med beslutet av de skyddade områdena. Ett antal länsstyrelser anser att syftet inte skall tillses men de flesta är ambivalenta i frågan och vet inte hur man skall tolka lagstiftningen.

I Naturvårdsverkets handbok 2001:4 Operativ tillsyn, står följande *”Förvaltarens genomförande av vad som står i en skötselplan är inte operativ tillsyn. Utvärdering av förvaltning och skötsel bör heller inte räknas till operativ tillsyn.”* Liknade skrivningar har gjorts i Miljödirektörernas läsanvisning och Naturvårdsverkets handbok 2003:3 Bildande och förvaltning av naturreservat.

Ställningstagandet kan inte riktigt anses vara samma sak som att ta ställning till huruvida tillsynsmyndigheten har till uppgift att tillse om syftet med det skyddade området uppfylls eller ej. Naturvårdsverket anser dock att:

Tillsyn av att syftet med det skyddade området uppfylls, kan inte innefattas i operativ tillsyn av skyddad område.

Detta eftersom tillsyn i miljöbalkens mening måste vara upphängt på en regel eller föreskrift som en juridisk person kan ställas till rättsligt ansvar för. Tillsyn skall däremot ske gentemot de regler och föreskrifter som finns för ett specifikt skyddat område. Dessa regler och föreskrifter är uppsatta för att tillgodose syftet med det skyddade området.

Att syftet med ett reservat uppnås är i vissa fall inte bara avhängigt av att föreskrifterna följs utan även hur tillåtna verksamheter påverkar området, hur naturen utvecklas över tid och att viss biologisk skötsel utförs. Hur området skall skötas samt vem som ansvarar för skötsel och förvaltning anges i dessa fall i fastställd skötselplan för det skyddade området. Den del av att syften uppnås som är avhängig skötsel och förvaltning kan inte bli föremål för tillsyn enligt 26 kap. MB eftersom det inte är upphängt på någon regel eller föreskrift utan faller under beslutmyndighetens ansvar för uppföljning. Beslutmyndighetens ansvar för uppföljning består främst i att utifrån reservatsbeslut och skötselplan följa upp och utvärdera om syften, bevarandemål och gynnsamt tillstånd uppnåts¹.

¹ Naturvårdsverkets handbok 2003. Bildande och förvaltning av naturreservat. Stockholm 2003

3.2 Vilken information om skyddade områden kan anses utgöra förebyggande tillsyn

Enligt 1§ MB skall tillsynsmyndigheten genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Denna typ av verksamhet brukar kallas för förebyggande tillsyn.

Det framgår ganska tydligt i länsstyrelsernas tillsynsplaner att olika tolkningar görs kring vad för information om skyddade områden som kan anses utgöra förebyggande tillsyn. Många länsstyrelser har inte alls lyft fram information kring skyddade områden som förebyggande tillsyn i sina tillsynsplaner. Andra har endast utgått från att den information som kan betraktas som reaktiv dvs. besvarande av frågor rörande regler och föreskrifter i skyddade områden skall inräknas i den operativa tillsynen. Det finns också någon enstaka länsstyrelse som lyfter fram i stort sett all information kring skyddade områden såsom förebyggande tillsyn.

I miljövårdsdirektörernas läsanvisning beskrivs den förebyggande operativa tillsynen som *”verksamhet som bedrivs som namnet antyder, i förebyggande eller främjande syfte”*. Man skriver också att *”dessa verksamheter kan vara såväl händelsestyrda som målstyrda”*. En slutsats av detta bör vara att :

All information kring regler och föreskrifter för det skyddade området samt information som klargör varför dessa regler finns till kan anses utgöra förebyggande tillsyn.

Det innebär att allt arbete som läggs ned för att ta fram denna typ av information till informationsskyltar, broschyrer, texter för hemsidan osv. kan räknas som förebyggande tillsyn liksom muntlig information via telefon eller i fält till allmänheten eller andra aktörer såsom skogsbolag m.fl.

3.3 Kan miljöövervakning utgöra tillsyn

Även på detta område görs olika tolkningar av länsstyrelserna.

På Naturvårdsverkets hemsida beskrivs miljöövervakning som *”en regelbundet återkommande lägesbeskrivning av miljötillståndet. Undersökningarna beskriver det generella tillståndet i miljön och är tillräckligt noggranna för att avgöra omfattningen av problemen och ange i vilken region av landet de finns. De har också en sådan varaktighet och utformning att eventuell avvikelse från naturlig variation är möjlig att urskilja”*.

Av detta kan man sluta sig till att miljöövervakning skall syfta till att följa upp tillståndet i naturen och hur detta förändras med tiden. Begreppet uppföljning kan definieras som att värderingsfritt samla in och registrera data². Miljöövervakning kan alltså bidra till att belysa att miljötillstånd förändrats över tiden men utgör inte i sig självt något direkt ställningstagande. Tillsyn å andra sidan skall syfta till att tillse huruvida något har skett som är ett brott mot lagar och föreskrifter och att

² Naturvårdsverkets handbok 2001:4. Operativ Tillsyn, Stockholm 2001

beslut efterlevs. Här skall alltså ett klart ställningstagande göras vilket alltså är något helt annat än vad miljöövervakning syftar till. Av detta kan man, i likhet med vad som framgår av miljövårdsdirektörernas läsanvisning, dra slutsatsen att:

Miljöövervakning utgör inte operativ tillsyn och per definition bör därför inte betraktas som tillsynsverksamhet överhuvudtaget.

Resultat från miljöövervakning kan dock betraktas som ett viktigt underlag för tillsynsverksamhet. Resultat från miljöövervakning kan föranleda att tillsynsmyndigheten anser att behov finns för särskilda tillsynsinsatser i form av ytterligare kontrollerande/inspektioner eller att ett direkt agerande skall vidtas för att få verksamhetsutövare att vidta rättelse i form av föreläggande eller åtal.

3.4 Vad ingår i tillsynen av Natura 2000-områden?

Flera länsstyrelser anger att de har en ganska vag bild av vad som ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar gällande Natura 2000-områden och vad som faller under kommunens tillsynsansvar eller Skogsstyrelsens tillsynsansvar.

Fördelningen av ansvaret av tillsyn gällande Natura 2000-områden framgår av tillsynsförordningens bilaga där fördelning av ansvaret för operativ tillsyn regleras. Natura 2000-områden regleras där i tillsynsområde A25 och A26. Länsstyrelsen i Hallands län har sammanfattat och förtydligat det som framgår av tillsynsförordningen på ett bra sätt i sin behovsutredning och tillsynsplan för 2005.

”Länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet för verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i Natura 2000-områden om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av tillsyn enligt avsnitt A1-A25 i tillsynsförordningen. Exempelvis: I kommunalt beslutade naturreservat som också är Natura 2000- område har kommunen tillsyn över verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga enligt 5 kap 28 a § om verksamheten eller åtgärden är reglerat i föreskrifter för reservatet. När det gäller alla andra frågor ligger dock tillsynsansvaret på den myndighet som framgår av tillsynsförordningen.

Skogsvårdstyrelsen³ är operativ tillsynsmyndighet i Natura 2000-områden för de verksamheter och åtgärder som anges i avsnitt A15 i tillsynsförordningen, och som kan påverka miljön i Natura 2000-områden. En förutsättning för att Skogsvårdstyrelsen skall ha tillsynen är att verksamheten eller åtgärder inte omfattas av tillsyn enligt A1-A24. Länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder reglerade i reservatsföreskrifter.”

³ Nuvarande Skogsstyrelsen

Viktigt att påpeka är att Skogsstyrelsen har ansvar för tillsyn i Natura 2000-områden för alla former av skogsvårdsåtgärder i enlighet med tillsynsområde A15, det vill säga även åtgärder som inte är tillståndspliktiga enligt skogsvårdslagen. Länsstyrelsen har inget tillsynsvägledningsansvar gentemot Skogsstyrelsen men det är självklart viktigt att länsstyrelserna och skogsstyrelserna har ett nära samarbete gällande tillsynsfrågor rörande Natura 2000-områden.

Viktigt att påpeka är också att tillsynsinsatserna inte enbart är begränsade till själva Natura 2000-området utan även skall omfatta verksamheter och åtgärder utanför berört område. Sådana verksamheter som påtagligt kan påverka ett Natura 2000-område får inte bedrivas utan tillstånd vilket måste tillses och för verksamheter med tillstånd måste efterlevnaden av tillstånden tillses.

Verksamheter och åtgärder som kan påverka ett Natura 2000-område kan omfattas av tillsyn från annan myndighet eller annan enhet/avdelning på länsstyrelsen exempelvis skogsstyrelsen eller miljövårdsenhet. Det är i dessa fall viktigt att se till att den tillsynsmyndighet eller enhet som ansvarar för tillsyn av verksamheten då även tillser att verksamheten eller åtgärden inte påverkar Natura 2000-området på ett betydande sätt enligt 7 kap 28a § MB.

När det gäller vilken information om Natura 2000-områdena som kan betraktas som förebyggande tillsyn så bör samma synsätt gälla för dessa som för andra skyddade områden enligt ovan. Med andra ord så kan exempelvis delar av en bevarandeplan anses vara förebyggande tillsyn men då endast de delar som förklarar vilka verksamheter eller åtgärder som kan komma att påverka ett Natura 2000-område negativt och varför eller på vilket sätt.

4 Planering och genomförande

4.1 Tillsynsplanering

Enligt 7 § tillsynsförordningen ska en myndighet som tilldelats operativa tillsynsmetoder:

- avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.
- göra en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden och därefter varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats.
- föra ett register över de verksamheter som kräver återkommande tillsyn.
- för sina ansvarsområden för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan baserad på behovsutredningen och verksamhetsregister för hur tillsynsverksamhet skall bedrivas.
- regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.
- behovsutredningen och tillsynsplanen skall beslutas av den inom. myndigheten som beslutar om användandet av myndighetens resurser.

Den operativa tillsynen enligt Miljöbalken utgår från en fortlöpande process där planering, genomförande, uppföljning/utvärdering och förbättring följer på och

återkopplar till varandra⁴. Att fortlöpande ta fram och uppdatera behovsutredningar, verksamhetsregister och tillsynsplaner är en viktig del i denna process och utgör själva grunden för planering och prioritering av vad för tillsynsinsatser myndigheten skall prioritera det kommande verksamhetsåret.

Som underlag för den kartläggning av vad för tillsyn av skyddade områden som bedrivs av länsstyrelserna begärdes länsstyrelsernas tillsynsplaner in. Alla län utom Dalarna och Jämtland inkom med någon form av tillsynsplan och några skickade också med behovsutredningar. Länsstyrelsen i Dalarnas län bifogade istället en mycket detaljerad arbetsplan där man till viss del kunde utläsa vilken tillsyn som skulle bedrivas under 2005. Länsstyrelsen i Jämtlands län bifogade ett excel-ark där det framgår hur mycket tid som var planerad att läggas på respektive tillsynsområden under 2005.

Av de inkomna tillsynsplanerna var endast planerna för 12 av länen gällande för 2005 och av dessa var 3 stycken beslutade så sent som i september. Tre län hade en tillsynsplan gällande för 2004 och 4 län tillsynsplaner från 2003 eller 2002. Endast 11 stycken av tillsynsplanerna utgjorde en samlad tillsynsplan för alla länsstyrelsens ansvarsområden enligt tillsynsförordningen för Miljöbalken. Tre av de inkomna tillsynsplanerna var beslutade på länsledningsnivå och 8 stycken var beslutade på avdelnings- eller enhetsnivå, resterande gick det inte att utläsa på vilken nivå de beslutats på.

De olika länen har utformat sina tillsynsplaner mycket olika så jämförelser mellan länen av hur mycket tid som läggs på tillsyn inom de olika tillsynsområdena är inte enkla att göra. Förutom att utformningen skiljer sig åt så beror skillnaderna även på att man gör olika tolkningar av vad som innefattas i begreppet tillsyn av skyddade områden som nämnts tidigare i denna rapport. Olika län väljer också att lyfta fram olika saker i tillsynsplanen. Exempelvis har man redovisat den granskande/kontrollerande tillsynen och den förebyggande/främjande tillsynen på många sätt. Följande varianter förekommer:

- endast den granskande/kontrollerande tillsynen lyfts fram men inte den förebyggande/främjande.
- den granskande/kontrollerande och förebyggande/främjande tillsynen klumpas ihop till en post.
- den granskande/kontrollerande tillsynen och den förebyggande/främjande tillsynen särredovisas under respektive tillsynsområde.
- den granskande/kontrollerande tillsynen redovisas under respektive tillsynsområde och all förebyggande/främjande tillsyn klumpas ihop till en post gemensam för alla tillsynsområden.

Att tillsynen av skyddade områden prioriteras ned totalt sett har framgått i flera tidigare kartläggningar bl.a. i den uppföljning och utvärdering som gjordes av Naturvårdsverket och som resulterade i rapport 5209, "Förutsättningar för den opera-

⁴ Naturvårdsverkets handbok 2001:4 Operativ Tillsyn, Stockholm 2001

tiva tillsynen”. Här står att läsa att *”tillsyn rörande skydd av naturen enligt 7:e, 8:e och 12 kapitlet miljöbalken prioriteras ned av ca en tredjedel av länsstyrelserna”*.

Av vad som går att utläsa ur tillsynsplanerna idag så är tillsyn i skyddade områden fortfarande en lågt prioriterad verksamhet. Detta är även den allmänna uppfattningen då man pratar med handläggare som jobbar med denna typ av tillsyn ute på länen. I snitt så har länen angivit en brist i personella resurser på ca 50 % när det gäller tillsyn i skyddade områden beräknat utifrån det kalkylerade behovet och det slutliga utfallet i tillsynsplanerna. Variationen är dock stor mellan länen inom ett och samma tillsynsområde, exempelvis A2 - Naturresevat där bristen varierar mellan 10 och 90 % eller A10 – Djur och växtskyddsområden mellan 0 och 100 %. Bristssituationen varierar också mycket mellan olika tillsynsområden inom en och samma länsstyrelse. Att den totala tiden för tillsyn är liten är dock uppenbart då man tittar på enskilda tillsynsområden. Som exempel kan nämnas: A2 - Naturresevat där i genomsnitt ca 0,62 persondagar läggs per objekt, A10 - Djur och växtskyddsområden 0.29 persondagar per objekt och A-17 strandskydd i genomsnitt ca 22 dagar. Detta måste anses vara mycket lite tid och man kan då fråga sig om tillsynen verkligen kan uppfylla sitt syfte. Det är dock viktigt att påpeka att det framkommit att flera län inte har inkluderat all förebyggande tillsyn som bedrivs i form av skriftlig eller muntlig information i de siffror som redovisas i tillsynsplanerna. Mycket information kring skyddade områden och de regler och föreskrifter som gäller för dessa produceras ute på länen med mycket hög kvalitet men redovisas i stället som förvaltning av skyddade områden.

Två tillsynsområden som tycks särskilt nedprioriterade är strandskyddet och det generella biotopskyddet. I snitt läggs 22 dagar på operativ tillsyn av strandskydd per länsstyrelse och år och 7,5 dagar på biotopskyddet per länsstyrelse och år. Här bedrivs i stort sett endast reaktiv tillsyn, dvs. endast efter anmälan från allmänhet görs besök i fält och åtgärder vidtas. Flera länsstyrelser uppger att ingen egeninitierad granskande tillsyn bedrivs. Detta är anmärkningsvärt då man beaktar att detta är två skyddsformer mot vilka många överträdelser sker. Här behöver ambitionsnivån höjas och Naturvårdsverket har en viktig roll för att stödja och främja detta. Både tillsyn av strandskydd samt biotopskydd lämpar sig för tillsynskampanjer där tillsyn bedrivs med hjälp av fjärranalys av flygbilder. Se vidare under avsnittet 5.3 – tillsynskampanjer.

Behovsuppskattning

Det är svårt att dra allt för långtgående slutsatser eller jämföra situationen mellan länen när det gäller bristsituationen eftersom det är stora skillnader i hur behovet beräknas ute på länen. Många upplever det som mycket svårt att göra en bedömning av behovet och fler län efterlyser någon form av vägledning för detta.

I Miljödirektörernas läsanvisning ”Tillsynens omfattning, en läsanvisning och rekommendationer inför behovsutredningen och tillsynsplaneringen enligt tillsynsförordningen till Miljöbalken” finns följande rekommendation för bl.a. nationalparker, naturresevat och djur- och växtskyddsområden.

”Tillsyn av rena naturobjekt får ske genom bedömning av antal besökare och arternas hotbild. Behovet kan variera från 1 besök vartannat år till 5 besök per år.

Reservat avsatta för friluftslivet, särskilt storstadsnära objekt, kräver mycket hög tillsynsfrekvens. Formel för beräkning av tillsynsfrekvens i friluftsområden:

”(Areal x årligt antal besökare)/1000 000 x antal aktiva månader/12 + antal km vandringsled/10 = antal tillsynsdagar/ år.”

I Norrbotten har man gjort ett annat intressant förslag till modell för beräkning av tillsynsbehovet där man gett de skyddade områden poäng utifrån några utvalda kriterier och sedan räknat ut antal önskvärda tillsynsbesök utifrån detta:

”Förslag på poängbedömning:

Areal: För varje påbörjad 50 kvadratkilometer ges en poäng.

Kvalitet: För landskapstyp, flora och fauna anges värdet i poäng mellan 0-5 med 5 som högsta värde.

Tillgänglighet: Avståndet till farbara vägar anges i en poängskala mellan 0-10, där 30 km och däröver ger 0 poäng och i direkt anslutning till väg ger 10 poäng

Antal besökande: Varje påbörjat hundratal besökande per år ger en poäng

Antal önskvärda tillsynsbesök: Summa poäng dividerat med 5 ger antalet önskvärda tillsynsbesök.”

Det är inte helt lätt att ta ställning till om någon av dessa modeller är funktionella och rimliga. Det är dock uppenbart att någon form av riktlinjer för hur behovet skall beräknas bör utarbetas. Att fastställa en miniminivå för mindre skyddade områden utan särskilt känslig flora och fauna samt ett antal parametrar att ta hänsyn till vid behovsuppskattning för övriga skyddade områden verkar rimligt. Ett annat alternativ är att skyddade områden kategoriseras utifrån tillsynsbehov i en tre eller fyrgradig skala där det för varje nivå finns en fastställd miniminivå för tillsynsbehov. Parametrar att ta hänsyn till vid behovsutredning eller kategorisering bör vara, förekomst av känslig flora och fauna, antal besökare, areal och tillgänglighet.

Vad bör en tillsynsplan innehålla:

Projektgruppen har konstaterat liksom Miljödirektörernas tillsynsgrupp konstaterar i deras rapport ”Tillsynens omfattning, en läsanvisning och rekommendationer inför behovsutredningen och tillsynsplaneringen enligt tillsynsförordningen till Miljöbalken” att de betydande skillnader som finns mellan länens vad gäller definition av tillsynsbegreppet, behovsutredningars omfattning och dess innehåll riskerar att minska tilltron till utredningarna och därmed också möjligheterna att få tillräckliga resurser.

Som ett led i att råda bot på detta har Miljösamverkan Sverige inom ramen för projektet naturvårdstillsyn under 2006-2007 utarbetat förslag på mallar för hur länsstyrelserna kan jobba med utredningar av tillsynsbehov samt tillsynsplaner inom naturvårdens områden. Mallarna är tänkta att användas som stöd och inspiration i tillsynsplaneringen och är på intet sett så kompletta att de går att använda rakt av.

Mallarna är utformade så att tillsynsplanen utöver vad som framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn - TiF samt i Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn - NSF 2001:3 belyser

- alla tillsynsområden enligt TiF som berör respektive myndighet
- vad operativ tillsyn inom respektive tillsynsområde innebär
- hur mycket tid i antal persondagar, under respektive tillsynsområde, som läggs på
 - Förebyggande/främjande tillsynsverksamhet
 - Granskande/kontrollerande tillsynsverksamhet
 - Tillsynsvägledning
- kortfattad redovisning av det egentliga resursbehovet under respektive tillsynsområde med hänvisning till behovsutredning
- prioriteringar
- koppling mot miljömålen
- förväntade konsekvenser av eventuell nedprioritering av tillsynen
- hur uppföljning av tillsynsplanen skall gå till

4.2 Tillsyn styrd av miljömålen

Enligt 26 kap 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken. Syftet med miljöbalken konkretiseras av miljökvalitetsmålen och det är därför miljöbalkens intention att tillsynsarbetet skall utgå från miljökvalitetsmålen⁵.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn NFS 2001:3 bör en tillsynsplan *”visa hur myndigheten avser att tillsynen skall bidra till att säkerställa syftet med MB. Miljökvalitetsmålen och eventuella miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram bör också påverka tillsynsplanens innehåll. Dessa faktorer bör även styra prioriteringen mellan olika tillsynsområden”*.

Att tillsyn är ett led i att uppfylla miljömålen nämns i de flesta av länens tillsynsplaner. I ungefär hälften av tillsynsplanerna framgår det vilka miljömål som berörs av tillsyn inom respektive tillsynsområde men det är bara tre länsstyrelser som gått ett steg längre och försökt låta miljömålen styra vilka tillsynsinsatser som skall vidtas i skyddade områden. Flera länsstyrelsetjänstemän har uppgivit att de inte riktigt förstår hur man skall kunna låta miljömålen styra tillsynen när det gäller skyddade områden. Man framhåller att de skyddade områden är ju de finaste miljöerna vi har i landet, tillsynsinsatser i dessa områden är nödvändiga för att vi skall uppnå miljömålen Levande skogar, Levande sjöar och vattendrag, Ett rikt odlingslandskap, Myllrande våtmarker och Hav i balans samt Levande kust och skärgård.

I Naturvårdsverkets rapport 5347, ”Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen” finns en vägledning för hur ett effektivt tillsynsarbete som är styrt av

⁵ Naturvårdsverkets rapport 5209, Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, Stockholm 2002

miljökvalitetsmålen kan planeras, genomföras, följas upp och utvärderas. Enligt denna modell utgör behovsutredningen grunden för ett effektivt tillsynsarbete och bör enligt rapporten baseras på behov av tillsyn utifrån ett miljömålsperspektiv. Utgångspunkten för tillsynsbehovet är miljöbalkens syfte, miljökvalitetsmålen och de regionala och lokala miljömålen som miljökvalitetsmålen är nedbrutna till.

I rapporten tar man fasta på att en målstyrning av tillsynen gentemot miljömålen är ett viktigt instrument för att komma tillrätta med att tillsynen idag i allt för hög grad är händelsestyrd. *”Målstyrd tillsyn i sig är ett verktyg för att prioritera i den händelsestyrda vardagen. Andra verktyg för att minimera och effektivisera det händelsestyrda arbetet är bl.a. att utveckla myndighetens och arbetets organisation och att bedriva ett aktivt kvalitetsarbete. Tillsynsmyndigheten måste ta sikte på miljömålen i ett längre perspektiv, och här vilar ansvaret tungt på de chefer som ska leda arbetet med att målstyra tillsynen.”*

Rapporten klargör på ett bra sätt vad som menas med begreppet *tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen* och ger verktyg för hur man kan tänka för att nå dit. Det skulle dock behövas fler konkreta exempel på hur detta skall göras i praktiken då det gäller tillsyn av skyddade områden. Ett mer aktivt prioriteringsarbete med miljömålen som grund skulle troligtvis bidra till att höja statusen för tillsyn av skyddade områden.

4.4 Uppföljning och utvärdering

I dag förekommer viss kvantitativ uppföljning av tillsynsinsatserna på länsstyrelserna. Detta sker med hjälp av tidredovisning, dvs. man följer upp hur mycket tid som lagts på tillsyn och om det motsvarar det man planerat. Nackdelen men att nyttja länsstyrelsernas tidredovisningssystem är att detta är så grovt och flera olika tillsynsområden klumpas ihop.

Inget exempel på kvalitativ uppföljning, dvs. vilken effekt tillsynsinsatserna har haft, har framkommit under denna kartläggning, inte heller något exempel på utvärdering av tillsynsarbetet. Flera tjänstemän efterfrågar metoder för kvalitativ uppföljning. Andra menar att det inte finns någon mening med att bedriva någon form av kvalitativ uppföljning eller utvärdering då det i stort sett inte bedrivs någon tillsyn inom skyddade områden.

Att kvalitativ uppföljning saknas är dock inte unikt för tillsyn av skyddade områden. I Naturvårdsverkets rapport 5363, *”Metoder i kommunal och regional tillsyn”* skriver man *”Systematiska metoder för utvärdering och uppföljning är något som kommuner och länsstyrelser i allmänhet saknar men önskar. Metoder att mäta tillsynsarbetet kvantitativt finns men det saknas kvalitativa metoder”*.

Naturvårdsverket har i dialog med Finansdepartementet om länsstyrelsernas regleringsbrev framfört att kvalitativa uppföljningsmål är att föredra framför kvantitativa mått. Nationell uppföljning och utvärdering skulle kunna göras med bäring på miljökvalitetsmålen och inte utifrån exempelvis antal objekt eller inspektioner.

Kvantitativa mått visar sällan tillsynens effektivitet och ger inte heller svar på frågor på om man arbetar i enlighet med miljöbalkens syfte⁶.

4.5 Finansiering

Enligt förordningen om tillsyn enligt Miljöbalken 7 § skall en myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.

Länsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken skall finansieras med medel som ingår i Länsstyrelsernas ramanslag. Medlen är inte särskilt märkta för uppgiften. Det är dock länsstyrelserna själva som ska fördela resurserna från ramanslaget, planera och organisera sitt arbete så att regeringens krav i 7 § TiF blir uppfyllt på ett sådant sätt att uppdraget enligt 26 kap 1 § miljöbalken kan fullföljas. Hur mycket resurser som avsätts för tillsyn enligt miljöbalken blir därför beroende av hur ramanslaget fördelas internt inom länsstyrelserna. Detta förutsätter en medverkan från myndigheternas ledning, en organisation som säkerställer att resurser för tillsyn används för sitt ändamål och en dialog med dem som har att utföra tillsynen. Regeringen har genom tillsynsförordningen uttryckt vikten av att miljötillsynen har de resurser som behövs. Länsstyrelserna, andra statliga operativa tillsynsmyndigheter liksom de kommunala tillsynsmyndigheterna är bundna att följa tillsynsförordningens krav⁷.

Under de senaste åren har länsstyrelserna vid flera tillfällen fått särskild tilldelning av resurser avsedda för tillsyn inom miljöområdet, senast i samband med införandet av miljöbalken. Ändå visar länsstyrelserna på ett stort resursunderskott när det gäller resurser till tillsyn enligt miljöbalken och i stort sett alla länsstyrelser har prioriterat ned tillsyn i skyddade områden. Orsakerna kan vara flera. Otillräcklig tilldelning från ramanslaget av resurser inom länsstyrelsen kan vara en faktor. Att miljöarbete är organiserat så att tillsynen resursmässigt får svårt att hävda sig gentemot andra arbetsuppgifter kan vara en annan.

Länsstyrelsen har under de senaste åren blivit tilldelade stora anslag inom särskilda områden såsom områdesskydd samt skötsel och förvaltning av skyddade områden. Samtidigt har basverksamheter som t.ex. tillsyn varje år fått något mindre resurser. Detta leder till en obalans som riskerar att kontinuiteten och kvaliteten försämrars.

Länsstyrelserna har som redan nämnts under de senaste åren tilldelats extra resurser via ramanslaget för såväl förvaltning av skyddade områden som tillsyn inom miljöområdet. Eftersom det inte finns några direkta redovisningskrav på vilka resurser som använts till vad så är det svårt att följa hur resurserna har fördelats på länsstyrelserna. Av de tjänstemän som ansvarar för tillsyn av skyddade områden och som tillfrågats i denna kartläggning tror de flesta att verksamheten tillsyn inom skyddade områden inte fått del av de särskilda medel som tilldelat länsstyrelserna

⁶ Naturvårdsverkets Rapport 5347, Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen, Stockholm 2003

⁷ Naturvårdsverkets rapport 5209, Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, Stockholm 2002

för tillsyn inom miljöområdet. Endast tre länsstyrelser uppger att de med säkerhet har fått del av ramanslagspengar avsedda för tillsyn.

De flesta länsstyrelser finansierar stora delar av tillsynen som bedrivs inom skyddade områden med det sakanslag som kommer via Naturvårdsverket för förvaltning av skyddade områden. Detta trots att det i riktlinjerna för detta ”skötselanslag” uttryckligen står att det inte får användas för myndighetsuppgifter såsom administration och tillsyn.

Med tanke på att stora delar av tillsynsinsatserna i skyddade områden betalas av sakanslag avsedda för skötsel och förvaltning i stället för pengar från ramanslaget som sig bör skulle man kunna säga att den faktiska nedprioriteringen av tillsyn av skyddade områden är ännu större än vad den ser ut på pappret.

I en situation med knappa resurser blir en prioritering och differentierad tillsyn som bygger på målstyrning en nödvändig förutsättning för att tillsynen enligt miljöbalken skall kunna genomföras.

Tillsynsplanerna, med behovsutredningen som grund, är ett bra instrument som tydliggör vilka prioriteringar som görs i verksamheten. Tanken med tillsynsplanerna är även att de skall hjälpa till att styra resurserna på ett effektivt sätt. En förutsättning för detta är dock att de operativa tillsynsmyndigheterna upprättar en samlad behovsutredning och tillsynsplan för hela miljöbalksområdet och diskuterar och tar beslut om dessa på den ledningsnivå som beslutar om användningen av myndighetens resurser. Allt i enlighet med vad som står i 7 § tillsynsförordningen. Dessvärre verkar det, som nämnts tidigare i rapporten, vara få länsstyrelser som gör detta.

5 Metoder och organisation

5.1 Organisation

I Naturvårdsverkets handbok 2001:4 Operativ tillsyn står bl.a. följande i avsnitt 2.6 om operativ tillsyn i skyddade områden: *Den operativa tillsynen i skyddade områden enligt 7 kap. består i att övervaka att bestämmelserna som gäller i respektive område följs. Det innebär en allmän övervakning av områdena för att kontrollera att den som bedriver verksamhet i ett sådant område eller allmänhet som vistas i ett skyddat område följer de föreskrifter och andra bestämmelser som gäller för området. Tillsynen består också i att kontrollera att tillstånd eller dispenser inom de skyddade områdena följs. Tillsynsmyndigheten ska också se till att de som vidtar åtgärder eller bedriver en verksamhet utövar erforderlig egenkontroll. Förvaltarens genomförande av vad som står i en skötselplan är inte operativ tillsyn. Utvärdering av förvaltningen och skötseln bör heller inte räknas till operativ tillsyn.*

Inom ramen för skötseln av nationalparker, reservat och vissa andra skyddsformer genomför förvaltaren skötselåtgärder i området. Beslutsmyndigheten måste därför utforma föreskrifter och skötselplan så att de planerade åtgärderna kan utföras utan att konflikter uppstår med bestämmelserna i området. Också en förvaltare kan emellertid tänkas bryta mot reservatsbestämmelser i ett skyddat område.

Myndigheterna bör med tanke på detta ge akt på hur frågan om tillsyn och förvaltning hanteras organisatoriskt inom en myndighet, så att eventuella jävssituationer undviks och de olika rollerna kan hållas isär.

Tillsynsverksamheten i ett skyddat område är alltså i första hand riktad mot de verksamhetsutövare som är verksamma i området, oavsett om verksamheten är tillfällig eller pågår säsongsvis eller året runt, samt mot allmänheten. Mot bakgrund av detta är det naturligt att även personal som huvudsakligen arbetar med förvaltning och skötsel i området kan bidra i tillsynsverksamheten. I Naturvårdsverkets handbok 2003:3 Bildande och förvaltning av naturreservat sägs bl.a. följande: *Det formella ansvaret för den operativa tillsynen, med de befogenheter som följer av miljöbalken och tillsynsförordningen, ligger enligt bestämmelserna hos länsstyrelsen eller kommunen. Det finns dock stora förutsättningar att samordna förvaltning och tillsyn.*

- Stora insatser kan göras i det förebyggande arbetet genom information och direktkontakt med besökare.
- Förvaltarens fältpersonal kan ges möjlighet att förordnas som naturvårdsvakter enligt 26 kap 23§ MB och därigenom få vissa rättsliga befogenheter.
- Länsstyrelsen eller kommunen bör i samförstånd med förvaltaren träffa överenskommelse om någon lämplig ordning för inrapportering av upptäckta överträdelser, så att länsstyrelsen eller kommunen snabbt skall kunna vidta åtgärder i form av till exempel förelägganden med eller utan vite och åtalsanmälningar.

Den sistnämnda punkten avser främst situationer när någon annan part än beslutsmyndigheten (t.ex. en stiftelse) har förordnats som förvaltare. Vidare framgår av verkets handbok 2003:3: *Ibland uppkommer frågor om förvaltaren genomfört åtgärder som varken täcks av skötselplanen eller särskilda tillstånd. Att utreda om förvaltaren har överträtt befogenheter eller överträtt gällande föreskrifter är en fråga som länsstyrelsen eller kommunen skall svara för. När länsstyrelsen eller kommunen är förvaltare uppstår i sådana situationer risker för jäv. En grundläggande förutsättning för att förvaltaren skall kunna ha allmänhetens och sakägarnas förtroende är därför att de personer som deltar i förvaltningsarbetet inte svarar för sådana utredningar eller deltar i de följdbeslut som länsstyrelsen eller kommunen fattar.*

För att undvika eventuella jävssituationer är det alltså nödvändigt att länsstyrelsen uppmärksammar risken för att myndigheten i sin förvaltarroll riskerar att bryta mot föreskrifter och att tillsynen över just detta hanteras av någon annan del av organisationen. Detta kan delvis liknas vid den internutredningsfunktion som finns inom polisväsendet. Jämförelsen med gränsdragningen mellan drift och tillsyn beträffande miljöfarlig verksamhet i kommunal regi är däremot haltande, eftersom tillsynsobjektet är helt annorlunda. I ett avloppsreningsverk är det just avloppsreningsverket och dess drift som är föremål för tillsyn, medan tillsynsobjektet i ett naturreservat inte är reservatet i sig utan de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i reservatet och den allmänhet som vistas där. I ett sådant perspektiv utgör

tillsynen över förvaltningen normalt endast en bråkdel av tillsynen i ett skyddat område, men bör som nämnts ovan ges särskild uppmärksamhet på grund av jävsfrågan.

Vid sidan om den strikta jävsproblematiken finns det också andra omständigheter som kan påverka relationen mellan förvaltning och tillsyn.

På de allra flesta Länsstyrelser utförs den operativa tillsynen av skyddade områden, bortsett från biotopskydd och strandskydd, av den eller de som jobbar med förvaltningen av de skyddade områdena.

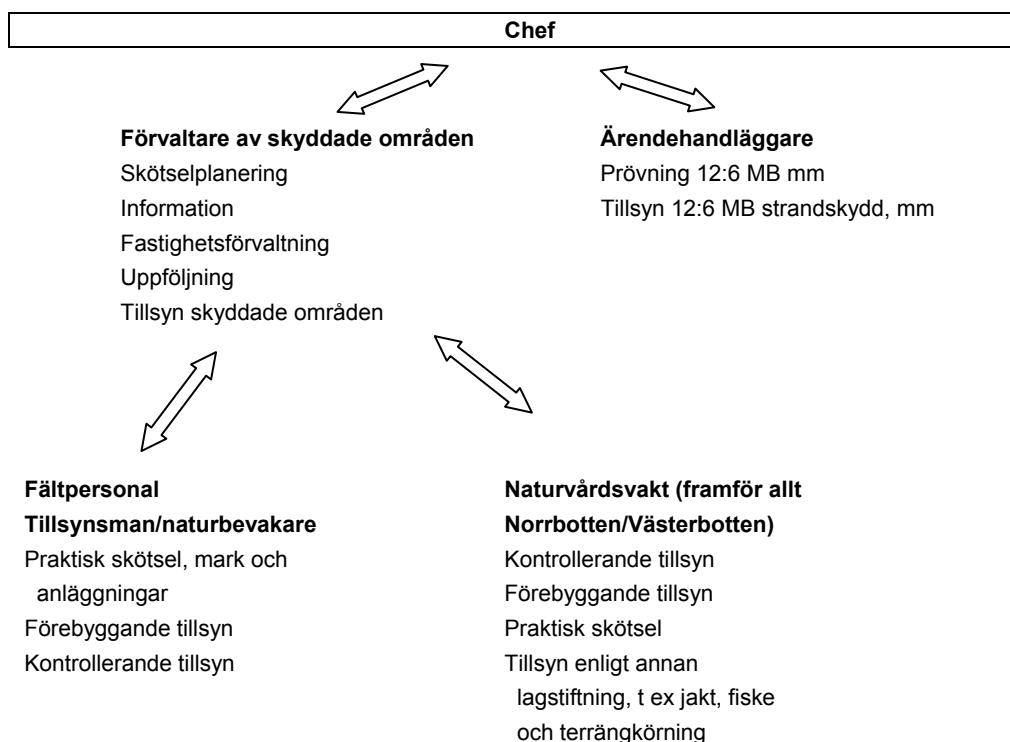
Vid samtal med förvaltningspersonal som också har ansvar för operativ tillsyn framkommer det att det finns flera problem med denna typ av organisation:

- Risk för jäv, förvaltaren kan också bryta mot föreskrifter i de skyddade områdena
- Relationsproblematik- förvaltaren bör ha en god kontakt med eventuella verksamhetsutövare såsom brukare och entreprenörer i de skyddade områdena. Om dessa begår överträdelse så kan problematiska situationer uppkomma.
- Svårt att följa upp vilka resurser som används för tillsyn respektive förvaltning.

Det kan även uppkomma problem med att tillsyn och förvaltning ligger under samma chef, eftersom lojalitetskonflikter kan uppkomma.

Länsstyrelserna bör vara medvetna om dessa problem och fundera över sin organisation så man i möjligast mån undviker dem. Att dela på tillsyn och förvaltning så att de ligger på olika handläggare och kanske också på olika enheter är ett sätt, se fig 2. Har förvaltningspersonalen också ansvar för den operativa tillsynen kan länsstyrelsen behöva ha någon intern kontrollorganisation som tillser att förvaltningspersonalen inte själva bryter mot föreskrifterna exempelvis i samband med utförande av skötsel i de skyddade områdena.

Många handläggare argumenterar även för att tillsyn och provning också bör skiljas åt eftersom det annars kan bli svårt att freda tid för tillsyn.



Figur 1: Visar hur tillsynen av skyddade områden är organiserad på de flesta länsstyrelser idag.

Stor del av den granskande/kontrollerande operativa tillsynen, dvs. direkta tillsynsbesök, utförs av fältpersonal betecknade som naturbevakare, tillsynsmän eller liknade. Sådan fältpersonal utför även mycket förebyggande tillsyn eftersom de är de som ofta möter allmänheten på plats och då kan förmedla vilka föreskrifter som gäller i området samt varför. Tillsynen utgör oftast en bisyssla som utförs samtidigt som de utför förvaltningsuppdrag som gränsmarkering, sophämtning, skyltuppsättning, röjning av stigar osv.

Fältpersonal som har till uppgift att också bedriva tillsyn vittnar om otydliga direktiv från länsstyrelserna när det gäller deras uppdrag att bedriva tillsyn. Det är oftast inte tydligt definierat hur mycket tid som de ska lägga på just tillsyn och inte heller vad som förväntas ingå i tillsynen eller hur de skall avrapportera den delen av sitt uppdrag. I de fall det är specificerat hur stor del av deras tid som skall läggas på tillsyn så upplever många att tillsynen tar mer tid än beräknat. De upplever sig ofta som ensamma i sin roll, de blir till exempel ofta utpekade som jobbiga personer av allmänheten. Många önskar därför att det tydligare skulle framgå att de jobbar på uppdrag av länsstyrelsen genom exempelvis tydligare utmärkning av kläder, fordon osv. Samtidigt upplever de flesta att de uppfyller en värdefull funktion när det gäller tillsynsinsatser. I den mån de har lokalkännedom har de lättare än personal från länsstyrelsen att känna av när något är på gång. De upplever också att de på ett bra sätt förmedlar förebyggande tillsyn då de har goda kontaktnät osv.

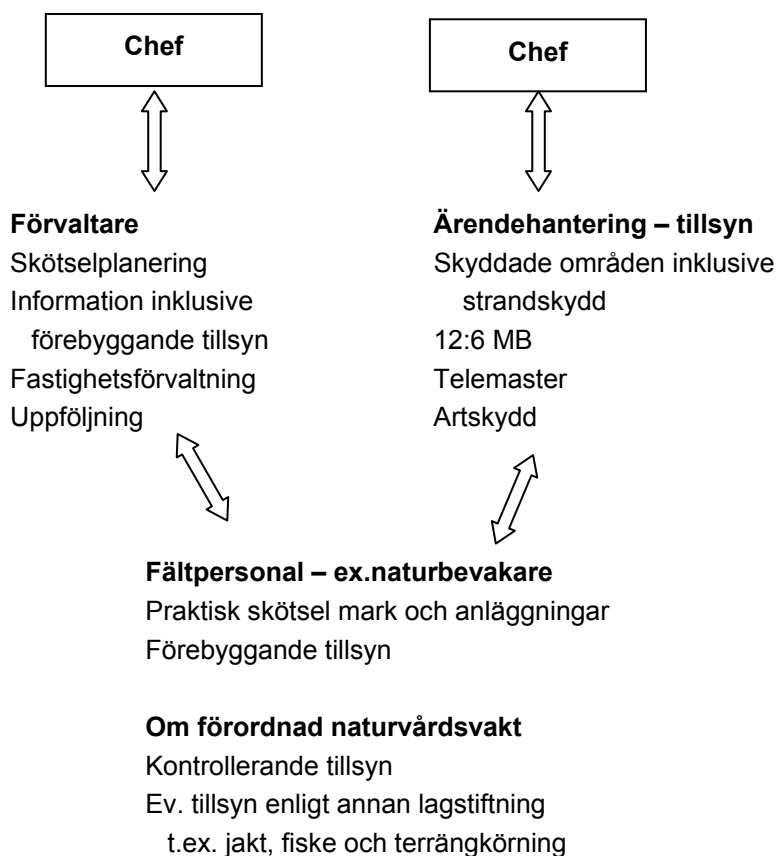
Stor andel av den fältpersonal som också har till uppgift att utföra tillsyn är inte direkt anställda av myndigheten utan är anlitade egna företagare med F-skattsedel.

Detta strider mot grundlagen då operativ tillsyn enligt 26 kap. Miljöbalken är myndighetsutövning. Enligt regeringsformen 11 kap 6§ kan myndighetsutövning endast överlåtas på annan part om det sker med stöd av lag. Följaktligen är det endast personal från den operativa tillsynsmyndigheten och förordnade naturvårdsvakter (jfr 26 kap. 23§ MB och 6§ tillsynsförordningen) som har befogenhet att bedriva operativ tillsyn. I stort sett är det endast i Norrbottens och Västerbottens län som all fältpersonal som utför operativ tillsyn utbildats och förordnats till naturvårdsvakter enligt 26 kap 23 § MB.

Det kan vara en fördel att den fältpersonal som utför mycket tillsyn och speciellt granskande/kontrollerande tillsyn där det finns risk för att de stöter på personer som bryter mot föreskrifter är utbildade och tillförordnade naturvårdsvakter enligt 26 kap 23 § MB. En naturvårdsvakt får avvisa den som vistas t ex inom ett fågelskyddsområde utan att vara berättigad till det. Naturvårdsvakter får även göra vissa beslag i utredningssyfte. En naturvårdsvakt som kommer i kontakt med pågående brottslighet kan kontakta polismyndighet för handräckning och självklart även göra polisanmälan. Det är dock viktigt att alla eventuella överträdelser även rapporteras till tillsynsmyndigheten som bör ha det övergripande ansvaret för den vidare handläggning såsom eventuell åtalsanmälan och eller föreläggande. Om naturvårdsvakterna även utför förvaltningsuppdrag så bör det tydligt framgå av deras anställningsbevis eller uppdrag hur stor del av deras tid som skall läggas på vad.

För att förtydliga för allmänheten vore det en stor fördel om alla naturvårdsvakter hade en för landet enhetlig klädsel som tydligt talar om vilka de är och på vems uppdrag de arbetar. Bilar, båtar och andra fordon som används av naturvårdsvakterna borde också vara märkta på ett för hela landet enhetligt vis.

Länsstyrelsen bör fundera över benämningen av övrig fältpersonal som är verksam i de skyddade områdena. Exempelvis kan allmänheten uppfatta det som vilseledande då fältpersonal som endast har till uppgift att utföra förvaltning och skötseluppgifter kallas för tillsynsmän.



Figur 2: Förslag på organisation där förvaltning och tillsyn är skilda från varandra. Fältpersonalen med F skattsedel som utför skötsel och förvaltning kan även nyttjas till granskande/kontrollerande operativ tillsyn om denna förordnas som naturvårdsvakt. Naturvårdsvakten bör då få tillsynsuppdraget från den enhet som ansvarar för operativ tillsyn och rapportera och redovisa sitt jobb till densamma. Uppdraget om förvaltning skall däremot fortsätta att komma från den enhet som har förvaltningsansvaret.

5.2 Metoder

En metod är något som behöver vara väl dokumenterad och organiserad⁸. Idag tycks det inte finnas några direkt enhetliga metoder i landet när det gäller tillsynsarbete i skyddade områden. I Naturvårdsverkets rapport 5363 "Metoder i kommunal och regional tillsyn konstateras att" "Naturvård och vattenverksamhet behöver särskilt metodutvecklas. Det är områden som har liten erfarenhet av tillsynsarbete och där bedrivs i stort sett ingen egeninitierad tillsyn alls. Tillsynen är nästintill helt händelsestyrd genom klagomål och liknande eftersom det idag inte finns några resurser att bedriva egeninitierad tillsyn utifrån vad naturen tål samt vilka behov som växer och djur har. Flera har också uppgivit att de är osäkra på hur tillsynen skall se ut och vad den bör innehålla."

⁸ Naturvårdsverket, Rapport 4363 Metoder i kommunal och regional tillsyn, Stockholm 2004, sid 39

Enligt 15 § förvaltningslagen är tillsynsmyndigheten skyldig att anteckna sådana uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Allt som sker i ett tillsynsärende bör därför dokumenteras, registreras och arkiveras. Det kan ske i form av inspektionsrapporter, inspektionsprotokoll eller tjänsteanteckningar. Händelser och åtgärder skall registreras i ärendehanteringssystem. Bestämmelser om hur och när handlingar ska hållas ordnade, registreras och arkiveras finns i sekretesslagen och arkivlagen.⁹

Flera län uppger att det finns stora brister när det gäller dokumentation, registrering och arkivering när det gäller tillsyn av skyddade områden. Framförallt är det den egeninitierade tillsynen som sker ostrukturerat utan direkt utarbetade metoder och med brist på dokumentation. Av flera tillsynsplaner och behovsutredningar framgår det att man är väl medveten om att detta är ett stort problem och har viljan och ambitionen att utarbeta mer enhetliga metoder och rutiner för tillsynsarbetet. Egeninitierad tillsyn är dock som nämnts tidigare kraftigt nedprioriterat varför även metodutveckling skjuts upp år efter år.

Det finns dock goda exempel också, i Västerbotten finns exempelvis en väl sammanhållen grupp med fältpersonal utbildade och förordnade till naturvårdsvakter som kallar sig naturbevakare. De har regelbundna träffar tillsammans och diskuterar då mycket kring metodupplägg och problem som kan uppkomma vid tillsynsbesök.

Flera län anger att användandet av digitalkameror i tillsynsarbete har ökat och på många sätt förbättrat kvalitén på tillsynsarbetet. På vissa håll framhålls dock att det ännu inte finns några konkreta riktlinjer för bildkvalitet samt hur bilderna skall arkiveras, vilket blir ett växande problem allt eftersom fler bilder tillkommer.

Flera län uppger att det skulle vara bra att utnyttja någon form av bevakningssystem i form av databas eller liknade.

Exempel på checklistor och mallar är någonting annat som efterfrågas av många län. I Naturvårdsverkets rapport 5363 "Metoder i kommunal och regional tillsyn" skriver man att "*gemensamma checklistor kan vara ett medel att motverka skillnader mellan olika regioner, och borde vara något som Naturvårdsverket borde kunna arbeta fram*". Flera län däribland Stockholms, Kalmar och Västerbottens har angivit att man har ambition av utarbeta checklistor som skall användas vid tillsynsbesök i naturreservat. Västerbottens län har redan utarbetat en försöksversion. Stockholms och Västmanlands län använder sig idag av checklistor som är kombinerade för tillsyn och för kontroll av den allmänna statusen i naturreservaten. De är avsedda att användas av såväl fältpersonal som tjänstemän på besök i reservaten.

Att metoder för tillsynsarbete i skyddade områden bör utvecklas är uppenbart och har som sagt uppmärksammats i tidigare rapporter från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har en viktig roll att fylla som tillsynsvägläddande myndighet.

⁹ Naturvårdsverkets handbok 2001:4, Operativ tillsyn, Stockholm 2002

Metoder och metodutveckling för tillsynsarbete är något som borde tas upp och diskuteras på tillsynskonferenser och workshops. De län som aktivt arbetar med metodutveckling bör stimuleras att offentliggöra resultaten i tillsyns- och föreskriftsrådets arkiv <http://tofr.naturvardsverket.se> så att andra län kan ta del av goda exempel och själva utveckla ett mer strukturerat tillsynsarbete.

5.3 Tillsynskampanjer

Tillsyn som bedrivs i kampanjform är något som flera länsstyrelser lyfter fram som något de tror skulle vara en effektiv arbetsform för egeninitierad tillsyn inom skyddade områden. Tillsynskampanjer skulle bidra till att egeninitierad tillsyn skulle kunna främjas. Det är dock idag relativt ovanligt att arbeta med tillsynskampanjer på länsstyrelserna eftersom resurser för detta saknas. Några mycket goda exempel finns dock och beskrivs kortfattat nedan:

- Västra Götaland utförde 2004 en metodstudie kring strandskydd och vattenverksamhet där man tittade på möjligheterna att övervaka efterlevnaden av strandskydd och vattenverksamhet med hjälp av flygbilder. Metoden som testades och som finns beskriven i Länsstyrelsen i Västra Götalands rapport 2005:20 "Fjäranalys som metod för tillsyn och miljömålsuppföljning" visade sig vara ett mycket effektivt sätt att minimera dyrbart fältarbete. Studien genomfördes i Sotenäs och Lysekils kommuner och baserades på tre flygbildserier - från 1989, 1997 och 2003. För varje år har objekt såsom muddring, utfyllnad, byggnad samt kaj markerats och på detta sett har man sedan kunnat sortera ut nytillkomna objekt inom strandskyddat områden, naturreservat och Natura 2000-områden. Resultatet visade att av de 164 tillkomna objekten utanför hamnar visade sig endast nio ha någon form av dispens. Inom hamnar hade 241 objekt tillkommit vara endast 33 hade någon form av dispens.
- Skärgårdsstiftelsen som bedriver tillsynsarbete på uppdrag av Stockholms länsstyrelse i skyddade områden i Stockholm skärgård har genomfört informationskampanjer om "skräp på botten". Detta har gjorts genom vandrande utställningar där man visat upp vad för sorts skräp som har återfunnits på botten och information om på vilket sätt skräpet kan skada hav och friluftsliv.
- I Västerbottens län utförs varje år tillsynskampanjer inriktade på terrängkörning i skyddade områden tillsammans med polis. Dessa kampanjer genomförs samlade i flera skyddade områden samtidigt vid tidpunkter då problemen brukar vara stora och/eller i avgränsade delar där man vet att många överträdelser sker. Att tillsynsarbetet bedrivs tillsammans med polis anses vara en förutsättning för att lyckas väl och man uppger även att samarbete är värdefullt då man har mycket att lära av varandra.
- I Västerbottens län genomförs även tillsynsbesök av naturreservat ibland i kampanjform. Tillsynsbesöken genomförs då i flera naturreservat under en begränsad tidsperiod och de naturbevakare som utför tillsynsbesöken har i förväg kommit överens om vad man skall tillse.

- Flera län har utfört tillsyn av naturminnen i kampanjform genom att de besökt alla naturminnen under en samlad tidsperiod för att utvärdera deras status och tillse att inga överträdelser mot gällande föreskrifter skett.

Det är mycket troligt att det finns fler tillsynsområden inom skyddade områden som skulle lämpa sig för tillsynskampanjer baserade på fjärranalys för att just minimera de tidsödande fältbesöken. Det generella biotopskyddet i odlingslandskapet är ett sådant område.

Att bedriva egeninitierad tillsyn i kampanjform verkar vara ett effektivt sätt att arbeta med tillsyn inom skyddade områden. Naturvårdsverket bör därför som tillsynsvägledande myndighet verka för att stimulera detta. Eftersom främsta orsaken till att länen inte arbetar mer i kampanjform idag tycks vara resursbrist vore det bra om det fanns en central pott för metodutveckling och genomförande för olika tillsynskampanjer att söka. För att minska arbetsbelastningen för enskilda län skulle flera län kunna samarbeta inom en och samma kampanj. Man skulle också kunna tänka sig projekt och kampanjer som anordnas centralt till vilka länsstyrelser och kommuner kunde ansluta sig.

5.4 Förebyggande tillsyn

Många tillsynsmän och tillsynshandläggare tror att de många överträdelser som sker i skyddade områden idag beror på okunskap. Till viss del okunskap om vilka regler och föreskrifter som gäller men framförallt varför vissa regler och föreskrifter finns. En ökad förståelse för varför vissa regler och föreskrifter måste gälla för skyddade områden tror många skulle bidra till minimering av de brott som sker.

Idag bedrivs relativt mycket förebyggande tillsyn i form av olika informationsinsatser på länsstyrelserna men långt ifrån all redovisas som sådan, varken i tidsredovisning, tillsynsplaner eller behovsutredningar. Som klargjorts tidigare i denna rapport bör all information kring regler och föreskrifter för de skyddade områdena samt information som förklarar varför dessa regler finns räknas som förebyggande tillsyn. Idag tycks det nästan enbart vara den information som kan sägas vara reaktiv dvs. svara på förfrågningar och telefonsamtal som redovisas som förebyggande tillsyn. Många länsstyrelser producerar en hel del informationsmaterial av hög kvalitet som till delar absolut bör betraktas som förebyggande tillsyn. Det är dock sällan som delar av den tid som läggs på information om skyddade områden i form av skyltar, broschyrer, information på hemsidor mm redovisas som förebyggande tillsyn. En förklaring till detta är att mycket av sådan information finansieras av skötselanslaget som inte är avsett till tillsynsverksamhet. Inte heller verkar det vanligt att den tid som naturbevakare/tillsynsmän lägger på förebyggande tillsyn i form av rådgivning till allmänhet ute i fält räknas som tillsyn.

Det finns dock tillsynsområden som tycks nedprioriterade även vad beträffar förebyggande tillsyn. Det är främst tillsynsområdena som inbegriper strandskyddade områden, det generella biotopskyddet samt naturminnen. Trots att många tillsynshandläggare är övertygade om att förebyggande tillsyn i form av riktad information inom dessa områden skulle minska överträdelserna och i slutändan även det

totala tillsynsbehovet så kan informationsinsatser ändå inte prioriteras eftersom inga resurser för detta finns.

I Naturvårdsverkets rapport 4363, *”Metoder i kommunal och regional tillsyn”* föreslås att *”visst informationsmaterial som skulle användas i förebyggande syfte borde kunna utarbetas av centrala myndigheter. Ett informationsmaterial med ett välgrundat och lättillgängligt innehåll tar mycket lång tid att utforma. Med de knappa resurser som råder för tillsyn idag så är det viktigt att prioritera och istället för att kommuner och länsstyrelser själva tar fram material skulle tid kunna frigöras för andra uppgifter”*. Naturvårdsverket har redan utarbetat mycket informationsmaterial gällande olika typer av skyddade områden som mycket väl kan utnyttjas av länsstyrelserna. Troligt är dock att detta skulle kunna utvecklas än mer med en tydligare inriktning mot förebyggande tillsyn. Det är också viktigt att information om att detta material finns når fram till de som jobbar med tillsyn av skyddade områden samt hur detta kan utnyttjas i förebyggande syfte.

Det är uppenbart att förebyggande tillsyn för skyddade områden fyller en mycket viktig funktion. Kanske är förebyggande tillsyn i form av olika sorters informationsinsatser så betydelsefull i avseende att förebygga brott att merparten av resurser för tillsyn bör läggas här. Det är dock viktigt att komma ihåg att rådgivning, information och liknade, enligt 26 kap 1 § MB, inte får ersätta den kontrollerande tillsynen, bara komplettera den. Skyldigheten att ”i nödvändig utsträckning” bedriva tillsyn avser den kontrollerande tillsynen.¹⁰

5.5 Samverkan mellan myndigheter

Samverkan mellan länsstyrelser och andra myndigheter när det gäller tillsyn av skyddade områden tycks vara mycket eftersatt. Många handläggare påpekar att de tror sig ha mycket att vinna på bättre samverkan med andra länsstyrelser och andra myndighet såsom Skogsstyrelsen men det är svårt att avsätta tid för detta. Forum att utbyta erfarenheter i efterlyses.

Naturvårdsverket har en viktig roll att fylla för att stimulera till mer samverkan mellan olika länsstyrelser och andra berörda myndigheter. Tre konferenser har anordnats sedan miljöbalkens införande med inriktning på ”grön tillsyn” Dessa har upplevts som mycket värdefulla även för att stärka samverkan mellan länen och många efterfrågar fler sådana.

Miljösamverkan Sverige har under 2006-2008 tagit på sig att driva projekt inom naturvårdstillsyn. I deras försorg har en mailgrupp bildas, naturvardstillsyn@lst.se, till vilken naturvårdshandläggare med tillsynsansvar av olika slag kan ansluta sig genom att anmäla sitt intresse till sin IT-ansvariga eller direkt till webmaster@lst.se. Tanken är att man på detta sätt skall kunna få tillstånd en debatt om olika aktuella frågor eller problem inom detta område.

De som jobbar med tillsyn av skyddade områden bör stimuleras att utnyttja Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida, <http://tofr.naturvardsverket.se>, och lägga ut material såsom mallar mm i deras arkiv.

¹⁰ Naturvårdsverkets rapport 5347 Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen, Stockholm 2003

Med tanke på de knappa resurserna för tillsyn borde länsstyrelserna ha mycket att vinna på att samutnyttja kompetens mellan länen – alla måste inte vara expert på allt. Här kan också Naturvårdsverket ha en viktig funktion att fylla för att förmedla kontakter. Eventuellt bör Naturvårdsverket överväga att inrätta branschexperter liknade de som finns inom miljöskydd även på naturvårdsidan.

Samverkan mellan de som jobbar med tillsyn av skyddade områden och regionala polis- och åklagarmyndigheter är ytterst begränsat. På många län anordnas särskilda samordningsträffar med polis och åklagare men de som jobbar med tillsyn av skyddade områden uppger att de ofta inte deltar på grund av att fokus på träffarna är allt för inriktat på miljöskydd.

Fältpersonalen i Västerbottens län uppger dock att man har ett mycket gott samarbete och samverkan med polis. Man har regelbundna träffar och utbyter erfarenheter och diskuterar problem. Som tidigare nämnts genomför man årligen diverse tillsynskampanjer tillsammans med polis. Att genomföra kontrollerande tillsyn tillsammans med polis uppges som mycket positivt och bidrar till en ökad förståelse mellan tillsynspersonal och polis, vilket i sin tur bidrar till att stärka samarbetet. Även fältpersonal från andra län bl.a. Värmland vittnar om att fältbesök tillsammans med polis underlättat vidare samarbete/samverkan, dels för att man på plats kunnat diskutera uppkomna problem och hur man ser på dessa men dels bara för att man lärt känna personerna i fråga. Det upplevs som lättare att ringa och be om hjälp eller råd av någon man träffat tidigare.

För att kunna få mer fokus på samverkansfrågor rörande problemen med överträdelser i skyddade områden är det kanske nödvändigt att de som jobbar med naturvårdstillsyn har särskilda träffar med polis och åklagare.

Erfarenheter från kriminalunderrättelsetjänsten, som jobbat mycket med samverkansfrågor i brottsförebyggande syfte, visar att följande kan leda till en bra samverkan:

- samverkansgruppen får inte vara för stor
- de olika parterna måste delge den andra parten sin verklighet, dvs. vad ingår i deras uppdrag, vilka gränsdragningar är man tvungen att göra och hur och varför tvingas man prioritera
- träffarna skall ske på tjänstemannanivå och inte chefsnivå
- träffarna måste vara regelbundna med inte allt för långa mellanrum
- någon måste vara ha ansvar för att sammankalla och förbereda frågeställningar
- viktigt att inte prata inte över huvudena på varandra och beskylla varandra för att göra felbedömningar.

5.6 Tillsynsvägledning

Flera länsstyrelser efterlyser en bättre stöttning från Naturvårdsverket genom aktivare tillsynsvägledning när det gäller tillsyn inom skyddade områden. Tillsynsvägledning efterfrågas inom de flesta områden såsom definition av tillsynsbegreppet, metodik, tillsynsplanering osv. Många handläggare anger att de är osäkra på vem på Naturvårdsverket de skall vända sig till med frågor om tillsyn i skyddade områ-

den. Hur ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverkets friluftslivs- och skötsel-enhet respektive tillsynsenhet ser ut när det gäller dessa frågor är oklart för många.

Flera anser att många av de tillsynskonferenser som anordnas är allt för miljö-skyddsinriktade. Eftersom naturvårdstillsyn är så lågt prioriterade på de flesta läns-styrelser så ligger man långt efter ifråga om behov jämfört med miljöskyddssidan och gemensamma konferenser blir därför svåra att genomföra. Handläggarna som arbetar med naturvårdstillsyn anser sig behöva vägledning och diskutera mycket mer grundläggande tillsynsfrågor jämfört med de som jobbar med tillsyn på miljö-skyddssidan. Naturvårdstillsyn skiljer sig dessutom på många sätt från miljö-skyddstillsyn. En av de grundläggande skillnaderna är att man inom miljöskyddstillsyn oftast har en utpekad part att tillse så som exempelvis en industri medan naturvårdstillsynen nästan alltid riktar sig mot tredje man, dvs. versamhetsutövare i reservaten och allmänheten. Inom ”miljöskyddstillsyn” jobbar man mycket med att tillse egenkontrollprogram vilket nästan inte alls förekommer inom naturvårdstillsyn. Skillnaderna medför problem vid gemensamma konferenser då bägge sidor känner sig oberörda av den andra sidans problemställningar.

Länsstyrelserna har mycket liten egen tillsynsvägledning om tillsyn i skyddade områden gentemot kommuner eftersom de är få kommuner som delegerats tillsyns-ansvar inom dessa tillsynsområden. Av tillsynsområdena som berör skyddade om-råden är det tillsyn inom strandskydd som flest kommuner har ansvar för. Länssty-relserna i de län där kommunen har tillsynsansvar för strandskydd anger dock att tillsynsvägledningen är lågt prioriterat.

Tillsynsvägledningen från Naturvårdsverkets sida skulle kunna förbättras genom att:

- särskilda kontaktpersoner för frågor gällande tillsyn inom skyddade om-råden på såväl friluftslivs- och skötselenheten och tillsynsenheten utses
- tillsynsenhetens och friluftslivs- och skötselenhetens ansvarsområden gäl-lande tillsynsvägledning inom detta område tydliggörs för länsstyrelserna
- tillsynskonferenser med inriktning mot naturvårdstillsyn anordnas regel-bundet för att få fart på den tillsynen ute på länen

5.7 Arbeta med överträdelser och påföljder

Tillsynsmyndigheten är skyldig att åtalsanmäla varje misstanke om brott mot Mil-jöbalkens bestämmelser. Tillsynsmyndigheten bör, innan åtalsanmälan görs, endast konstatera om en bestämmelse har överträtts och att överträdelsen är straffbar för att skyldigheten att åtalsanmäla ska inträda. Viktigt att komma ihåg är att det inte är lämpligt att anmäla brottet i egenskap av förvaltare utan att myndigheten istället anmäler brottet i funktionen som operativ tillsynsmyndighet. Den operativa till-synsmyndigheten måste ta ställning till brottet även om någon annan redan anmält det.¹¹

¹¹ Naturvårdsverkets handbok 2001:4 Operativ tillsyn, Stockholm 2002

Flera länsstyrelser anger att de i många fall åsidosätter skyldigheten att åtalsanmäla misstänkta brott inom skyddade områden. Som motiv anges främst tidsbrist men också motiv som att åtalsanmälan inte är det bästa sättet att komma tillrätta med problemet och att anmälan/åtal ställer till med mer skada än nytta. Många handläggare säger sig dessutom blivit luttrade när det gäller åtalsanmälningar i skyddade områden eftersom flertalet brottutredningar läggs ned innan åtal väckts så tycker man inte det är idé att lägga kraft på åtalsanmälan. Vidare anser många att det är svårt att dra gränsen för när det är rimligt att anmäla en överträdelse till polis eller åklagare. Man anser att det trots allt måste finnas en gräns för hur allvarliga brotten är för annars blir arbetsbördan helt orimlig.

I de fall anmälan sker är det ovanligt med någon form av dokumentation, uppföljning och registrering av utfallet av anmälan. Inte heller tycks det vara vanligt med dokumentation kring de misstänkta överträdelser som myndigheten valt att inte anmäla som misstänkta brott.

Trots att många länsstyrelser anser att allt för många förundersökningar läggs ned och åtal inte väcks är de få som begär hos åklagare i högre instans att överpröva beslutet. Som skäl anges dels att man inte varit medveten om att möjlighet finns eller att tid till detta inte kan prioriteras.

Riksåklagarens utvecklingscentrum, har under det senast året kartlagt ogillade domar enligt 29 kap 4 § MB och då försöka klargöra orsaker till att olika åtal ogillats i domstol. De har konstaterat att så mycket som 1/3 av brottsmålen läggs ned på grund av att tillsynsmyndigheten slarvat vid handläggningen. Allvarliga brister vid bevissäkring och dokumentation anges som den främsta orsaken. Som exempel saknas ofta dokumentation från fältbesök vid prövningsärenden. När återbesök/tillsynsbesök sedan genomförs och missförhållande upptäckts finns inga bevis av vad som egentligen blivit sagt. Ord står då mot ord i rätten vilket ofta leder till att åtalet ogillas. Miljöåklagare Stefan Karlmark upplever att många ärenden på den ”gröna” sidan behandlas med ett mått av godtrogenhet som ofta visar sig vara förödande. Detta är allvarlig kritik som tillsynsmyndigheterna måste ta tag i för att åstadkomma en förändring i framgång vid åtal av miljöbrott.

Tillsynsmyndigheten har även andra instrument för att komma till rätta med överträdelser. För att förebygga framtida brister kan myndigheten förelägga om åtgärder eller besluta om förbud. Idag tycks få län utnyttja möjligheten att arbeta med förelägganden. Brist på kunskap om hur och när detta instrument kan användas anges som skäl.

Möjligheten att döma ut miljöstraffavgift finns dock inte vid brott mot föreskrifter i skyddade områden eftersom någon miljöstraffavgift inte finns för överträdelser av bestämmelser i 7 kap MB.

För att förbättra länsstyrelsernas arbete med påföljder för överträdelser i skyddade områden bör tillsynsvägledning och kompetenshöjande åtgärder vidtas inom en rad områden:

- när och hur anmälan om misstänkta brott skall ske
- dokumentation och uppföljning av åtalsanmälningar
- dokumentation och bevissäkring i samband med misstänkta brott
- när och hur förelägganden kan användas vid brott inom skyddade områden

- när och hur överprövning av såväl nedlagda åtalsanmälningar som ogillande domar kan ske

Dessutom bör mallar för åtalsanmälningar och förelägganden inom skyddade områden utvecklas.

6 Kompetensbehov – utbildningar

Enligt 7 § tillsynsförordningen skall en myndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter *”ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet”*.

Vid samtal med handläggare på länsstyrelserna har det framgått att man anser att det finns ett stort behov av utbildning och kompetensutveckling inom området tillsyn i skyddade områden. Det är i lika stor grad chefer som handläggare som är i behov av kompetensutveckling på flera områden, bl.a.

- tillsynslagstiftning och förvaltningsrätt kopplat till tillsyn
- definition av tillsynsbegreppet och vad som innefattas i detta när det gäller tillsyn i skyddade områden
- tillsynsplanering, behovsuppskattningar och prioriteringar
- tillsynsmetodik såsom krav på dokumentation, bevissäkring, metodval vid tillsynsbesök osv
- åtalsanmälningar, användandet av förelägganden, överklagan
- naturvårdsvaktsutbildningar

7 Framtidsfrågor - Tillsynsutredningen

Regeringen gav år 2000 en kommitté som antog namnet tillsynsutredningen i uppdrag att utreda ”hur den statliga tillsynen skall göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut”. Uppdraget har bedrivits i två etapper, den första utgjorde en kartläggning av den statliga tillsynen och resulterade i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Den andra delen resulterade i ett slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) I den senare lämnas förslag på en allmän lag om tillsyn. Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjektet som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag.

En lagfäst definition av tillsyn som tar fasta på att tillsynen består av två moment, nämligen granskning och ingripande. Förslaget innebär en avgränsning i förhållande till dagens förhållande på tre sätt:

- Tillsynen skall avgränsas till en form av kontrollerande granskning och avskiljs från regelgivning, rådgivning och överblickskapande.
- Granskningen skall endast ske med ”måttstockar” i form av bindande föreskrifter, såsom lagar, EG-förordningar och andra författningar. Tillsynen blir tillämplig endast i sammanhang där den tillsynspliktiga verksamheten regleras genom sådana föreskrifter.

- Tillsynsorganet skall ha en självständig oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten. Det betyder att tillsynsorganet inte skall vara en del av en organisation, som också innehåller andra delar vilka är föremål för tillsyn av tillsynsorganet. Oberoendekravet innebär också att den tillståndsansvariga organisationen inte skall ha möjlighet att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel.¹²

Vad som kommer att ske efter tillsynsutrednings slutbetänkande är oklart. I sin budgetproposition för 2007 aviserade regeringen att den skall lägga fram en riktlinjeproposition om tillsyn vilket troligen är en följd av tillsynsutredningen.

¹² SOU 2004:100 Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, Stockholm 2004

Referenser/Källor

Dokumentation från seminarium om ”Tillsyn i skyddade områden” 2004-03-17, Naturvårdsverket

Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken SFS 1998:900

Länsstyrelsen i Västra Götalands rapport 2005:20, ”Fjäranalys som metod för tillsyn och miljömålsuppföljning”

Minnesanteckningar från grön tillsynsträff 2001-03-14, Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets författningssamling NFS 2001:3, Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn

Naturvårdsverkets handbok 2003:3, Bildande och förvaltning av naturreservat, Stockholm 2003

Naturvårdsverket handbok 2001:4, Operativ tillsyn handbok för tillsynsvägledningen, Naturvårdsverkets förlag, Stockholm 2001

Naturvårdsverkets Rapport 5347, Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen, Stockholm 2003

Naturvårdsverkets rapport 5363, Metoder i kommunal och regional tillsyn, en inventering mars 2004

SOU 2004:100, Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, Stockholm 2004

Tillsynens omfattning – en läsanvisning och rekommendation inför behovsutredningen och tillsynsplaneringen enligt Tillsynsförordningen till Miljöbalken

Muntliga källor:

Pia Jonsson, miljöbrottshandläggare, kriminalunderrättelsetjänsten.

Stefan Karlmark, miljöåklagare vid riksåklagarens utvecklingscentrum.

Bättre tillsyn i skyddade områden

RAPPORT 5685

NATURVÅRDSVERKET

ISBN 91-620-5685-9

ISSN 0282-7298

Delrapport 1

– Kartläggning och förslag på utvecklingsområden

Tillsynsarbetet i skyddade områden har sedan en lång tid kommit i skymundan i jämförelse med övrigt arbete i skyddade områden och även i jämförelse med övrigt tillsynsarbete som till stor del består av anläggningstillsyn på miljöskyddsområdet

Tillsyn av skyddade områden spänner över flera tillsynsområden bl.a tillsyn av nationalparker, naturreservat och växt- och djurskyddsområden, naturminnen, strandskydd och det generella biotopskyddet. De skyddade områdena är avsatta eftersom de har höga biologiska värden, är viktiga områden för hotade arter samt utgör viktiga friluftsområden för människor. Tillsyn av dessa områden är nödvändig för att säkra de värden som de är avsatta för att bevara. En väl fungerande tillsyn är därmed även en viktig pusselbit för att uppnå de av riksdagen uppsatta miljökvalitetsmålen.

Denna rapport kommer som ett led i att försöka lyfta och öka tillsynen av skyddade områden både kvalitets och kvantitetsmässigt. Rapporten belyser goda exempel och problemområden utifrån en kartläggning av länsstyrelsernas tillsynsarbete. Frågeställningar såsom vad som egentligen skall innefattas i tillsyn av skyddade områden belyses i rapporten. Flera potentiella utvecklingsområden berörs och diskuteras såsom tillsynsplanering, organisationsfrågor, tillsynsmetoder och samverkansfrågor.