



TILLSYNS- OCH
FÖRESKRIFTSRÅDET

KANSLIET
Marie Eriksson

Dokumentation från seminarium om "Tillsyn i skyddade områden", 2004-03-17 (sammanställt av Marie Eriksson)

"Seminariets syfte är framförallt att belysa och diskutera de frågeställningar som finns när det gäller tillsyn i skyddade områden. Svaren kan dröja ännu ett tag". Så inledde *Hans Wrådhe*, chef för Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli seminariet med titeln "Tillsyn i skyddade områden", som ägde rum den 17:e mars i Stockholm.

Seminariet tillkom på initiativ av samarbetsorganet Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR), och seminariets innehåll har utformats i samarbete mellan representanter från de berörda tillsynsvägleddande myndigheterna Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen vilka även finns representerade i ToFR.

Att initiativet att börja diskutera tillsyn i skyddade områden är välkomnat framgick av de många föredragshållarna och seminariedeltagarna samt det stora intresse som seminariet väckt hos operativa tillsynsmyndigheter m.fl.

Tillsynens uppgift i skyddade områden

De tre första föreläsarna gav en allmän information om tillsyn och en kartläggning av vad som gäller för tillsyn i skyddade områden enligt kap. 7 miljöbalken. *Lena Callermo*, chef på Naturvårdsverkets tillsynsenhet, inledde och framförde två huvudbudskap, dels att miljöbalkens övergripande perspektiv kräver ett integrerat synsätt och ett mycket omfattande grepp för att åstadkomma hållbar utveckling, dels att tillsynsplaneringen mot denna bakgrund bör utgå från de nationella miljökvalitetsmålen.

Naturvårdsverkets miljöjurist *Caroline Wakter* fortsatte sedan med att informera om att Naturvårdsverket givit ut handböcker om förvaltning och skötsel av naturreservat, Natura 2000 och vattenskydd, som också tar upp en del om tillsyn. Caroline gjorde en översiktlig genomgång av bestämmelserna i miljöbalken om vilka som är ansvariga tillsynsmyndigheter, myndigheternas åligganden enligt 7 § tillsynsförordningen och vad som är speciellt med tillsynen i skyddade områden. Här nämnde hon bl.a. att det är syftet med områdesskyddet som styr, att det är lämpligt att identifiera hot mot skyddssyftet, vikten av att samordna med annan tillsyn, att information och rådgivning kan vara mycket betydelsefulla instrument samt att det finns viktiga informationskällor som kan tillvaratas t.ex. förvaltare, fältpersonal, naturvårdsvakter och tillsynsmän och inte minst allmänheten. När det gäller naturvårdsvakter utses de enligt 26:23 MB och har en hel del befogenheter men Caroline satte ett frågetecken om naturvårdsvakten utför delegerad myndighetsutövning eller ej. Begreppet tillsynsman finns inte definierat. Vad en tillsynsman får göra beror på vilket förordnande och uppdrag han har från arbetsgivaren. Diskussion följde om begreppet verksamhetsutövare i samband med åliggandet enligt 7 § tillsynsförordningen om att föra register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Här framkom synpunkten att begreppet verksamhetsutövare förvirrar inom naturvårdsområdet. Är t.ex. rörligt friluftsliv eller tävlingar en verksamhet? Alla åtgärder och händelser inom det skyddade området kan behöva tillses. *Björn Risinger*, avdelningschef för Naturvårdsverkets naturresursavdelning påpekade att

7 § tillsynsförordningen är en kravregel och att man får lägga sig på en rimlig nivå när man för in i registret de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn inom skyddade områden. Han höll med om att det är bra att tänka på och tillse alla händelser som kan medföra risk för överträdelser.

Riksantikvarieämbetets verksjurist *Kristina Lindskog* instämde med Carolines Wakers tidigare framförande och framhöll att det gäller samma regler för kulturresevat som för naturresevat. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har tagit fram allmänna råd tillsammans med Naturvårdsverket och det finns en handbok (digital) på Riksantikvarieämbetets webbplats. Kulturresevat infördes i och med miljöbalken och det finns för närvarande 15 stycken. Diskussioner pågår om hur kulturresevatsföreskrifter bäst bör se ut för att de skall uppfylla syftet och för att ligga till grund för tillsynen. RAÄ framhåller vikten av att samordna tillsynsarbetet både mellan natur och kultur och mellan miljöbalken och kulturminneslagstiftningen. Arbetsmetoder tas i dag fram i dialog med länsstyrelserna i de enskilda ärendena och det läggs stor vikt vid det förebyggande arbetet.

Tillsyn i naturresevat och nationalparker

Hans Sandberg, Länsstyrelsen i Södermanland ersatte Pär Vik, Naturvårdsverket som tyvärr insjuknat. Hans ställde frågan "Vad är förvaltning och vad är tillsyn?". Efter att ha arbetat ett antal år har Hans själv fått ett klarare begrepp om skillnaden. Förvaltning innebär att genomföra skötselplan och tillsyn att tillse att föreskrifterna följs.

Behovet av tillsyn bör utgå från syftet dvs. att tillse att föreskrifterna i området följs. Behovet kan bero på antal områden och deras storlek, antal verksamhetsutövare, antal besökare m.m. Den operativa tillsynen i naturresevat och nationalparker innebär att tillse att föreskrifter och andra bestämmelser för områdesskyddet följs, villkor och bestämmelser i tillstånd följs samt villkor och bestämmelser i dispenser följs. Tillsynsuppgiften omfattar rådgivning och information om föreskrifter m.m., fältbesök, förelägga om rättelse, förbjuda åtgärder eller verksamheter, anmäla till åtal vid misstanke om brott, granskning av tillsynsrapporter samt uppföljning och utvärdering av den egna tillsynen. Uppföljningen av den egna tillsynen kan omfatta tillsynsplanen, antal genomförda tillsynsbesök, antal förelägganden, förbud, åtalsanmälan samt kostnader.

En seminariedeltagare tog upp dilemmat om man är beroende av en brukares skötsel av resevatet och goda kontakter med denne samtidigt som brukaren kan överträda föreskrifterna. Hans förklarade att länsstyrelsen i ett liknande fall hade fört dialog med brukaren och gjort uppföljning av bevarandevärdena. Han poängterade vikten av att söka förebygga sådana situationer genom att göra en ordentlig genomgång av föreskrifterna och skötselplanen i ett mycket tidigt skede.

En seminariedeltagare tog upp ett problem från Norrbotten där polisen inte har resurser att göra brottsplatsundersökningar utan tillsynsmyndigheten måste göra dem. Problemet är att det brister i bevisföringen, ärendena läggs ned och inga åtal väcks. En av åklagarna på seminariet påpekade att tillsynsmyndigheten skall anmäla och låta polis och åklagare göra bedömningarna om vad som krävs i fråga om undersökningar etc. Det brister ofta i att anmälan kommer in för sent från tillsynsmyndigheten. Det brister ofta i att identifiera berörd person som gjort intrånget. Ett problem i sammanhanget är att domstolarna kräver mycket hög bevisvärdering bl.a. på grund av den komplexa lagstiftningen. Hans inflikade att länsstyrelsen i Södermanland ofta använder kamera och kontakter sjöpolis och Kustbevakningen. Hans Wrådhe påpekade att frågan om tillvägagångssätt är mycket viktig och att han hoppades att diskussionen om detta fortsätter.

Hans Sandberg tog slutligen upp att Naturvårdsverket avser att integrera förvaltarutbildningen med utbildningen för naturvårdsvakter.

Regleringen av fisket och tillsynen

Budskapen som *Maria Hellsten*, Fiskeriverket, förmedlade var dels att fiskerilagstiftningen bör användas i första hand och inte miljöbalken för att skydda fisk, skaldjur, blötdjur i skyddade områden, dels att det är viktigt att samarbeta i ett tidigt skede i processen att besluta om områdesskydd. Varför bör man använda fiskerilagstiftningen? Jo, skälen enligt Fiskeriverket är att det är en sektorslagstiftning som reglerar fisket, fisken är inte fastighetsanknuten, all reglering blir samlad på ett ställe, tillsynsfrågan blir knepig med miljöbalken och reservatsbildning med miljöbalken bygger på fastighetsanvändningen. Tillsynen enligt fiskerilagstiftningen utförs av Fiskeriverket som har det övergripande ansvaret, Kustbevakningen, fisketillsynsmän som utses av länsstyrelsen samt av polisen (sjöpolisen). I § 25 förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken finns en bestämmelse om att myndigheter som fattar beslut om områdesskydd som berör fiske och vattenbruk skall samråda med Fiskeriverket.

Tillsyn i kulturresevat

Ulf Lindberg, Riksantikvarieämbetet poängterade att tillsynen i naturreservat och kulturresevat i princip är samma sak, men att det naturligtvis kan skilja sig i praktiken hur man går tillväga bl.a. på grund av olika utgångspunkter i syftet med reservatet. Det är bra om man på länsstyrelsen kan skilja på rollerna när det gäller förvaltning och tillsyn för att förhindra eventuella jävsproblem. För att lösa organisationsfrågan kan ansvaret t.ex. läggas på olika funktioner inom länsstyrelsen eller till någon del på en annan länsstyrelse. Det kan dock uppstå viss kompetensbrist eftersom både förvaltning och tillsyn kräver kompetens inom kulturområdet. Det finns ännu inga kommunala kulturresevat och Riksantikvarieämbetet ser vissa organisationsmässiga och resursmässiga problem med sådana. Initialt kostar kulturresevaten mycket pengar att inrätta.

Något som är specifikt med kulturresevat är att syftet ofta är flerdelat och att de biologiska värdena är en viktig del. Gränsen mellan naturreservat och kulturresevat kan tyckas något flytande men miljöbalken säger att den skyddsform som överväger skall väljas. Man får då ta ställning till vilken inriktning man skall välja och hur man vill hantera skyddsvärdena. På fråga från en seminariedeltagare om landets kulturresevat finns presenterade på Riksantikvarieämbetets webbplats svarade Ulf att de inte finns där än men kanske till sommaren i år. Nu får man söka på var och en av länsstyrelsernas webbplatser för att läsa om respektive läns kulturresevat.

Tillsyn inom vattenskyddsområden

Clas Magnusson, Naturvårdsverket inledde med att påpeka att det inom vattenskyddsområdet inte finns några statliga medel involverade såsom för andra skyddade områden. Naturvårdsverket utgav allmänna råd och handbok om vattenskyddsområde förra året. Det specifika för vattenskyddsområden är att det finns en huvudman för vattentäkten, att det omfattar en kommersiell verksamhet med starkt allmänt intresse och att det kan innefatta förbud av verksamheter som har tillstånd enligt 24 kap.1 § miljöbalken.

Tillsynens uppgift är att säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås (avgränsning och föreskrifter) samt att tillse att viktiga dricksvattenförekomster får ett långsiktigt skydd. Här är både det förebyggande arbetet och att åtgärda problem viktigt. Vikten av samarbete framhölls. Ibland kan länsstyrelsen behöva ta sitt regionala ansvar för vattenskyddsområden som berör fler regionalt. Även huvudmannen kan göra mycket t.ex. att upprätta beredskapsplaner, ha koll över vattenskyddsområdet, anmäla problem till tillsynsmyndigheten samt att skylta och informera.

Tillsyn i strandskyddsområden

Strandskyddets syfte är att hålla stränder tillgängliga för allmänheten och att ge skydd för djur- och natur inledde *Anna Peters*, Naturvårdsverket ämnet tillsyn i strandskyddsområden med att påpeka. Det krävs dispens för att bryta förbudet och för att kunna få dispens skall det föreligga särskilda skäl. Naturvårdsverket har givit ut en broschyr "Våra stränder och bestämmelser om strandskydd" och det finns även information på webbplatsen. Naturvårdsverket har tidigare arbetat mest med dispensfrågan och inte tillsynsfrågan. I regeringsuppdraget i att kartlägga strandskyddsbestämmelserna framkom dock lite av omfattningen på tillsynen i strandskyddsområden. Länsstyrelserna agerar i huvudsak på anmälningar, i genomsnitt ca. tio per län och år men det kom inte fram några uppgifter om hur den kommunala tillsynen bedrivs. Resursbristen hos tillsynsmyndigheterna minskar möjligheterna att bedriva tillsyn. En fråga som Anna ofta har fått är om det finns preskriptionstid för åtgärder som vidtagits i strid mot dispens. I och med dom i Växjö tingsrätt M 156-02, 2002-11-13 så finns det möjlighet att begära rättelse om åtgärden begåtts efter det generella strandskyddets tillkomst 1975. Ett påpekande från en seminariedeltagare om problematik i samband med ej överlåten tillsyn är att kommunen inte får kännedom om de dispenser som länsstyrelsen ger. Kommunen har inte talerätt men man har dock överklaganderätt.

Exempel från länsstyrelsen i Östergötland på tillsynserfarenheter vid "bostadisering" av sjöbodar

Catarina Jacobsson, Länsstyrelsen i Östergötland berättade om tillsynen i länet. Östergötland har mycket vatten och stränder. Skärgården, Roxen samt Göta kanal och Kinda kanal samt Vättern som även är kap.4 områden med utökat strandskydd - dvs. 150 meter - där länsstyrelsen bedriver tillsynen. Beslutsrätten och därmed också tillsynen är överlåten till kommunerna för övriga strandskyddsområden. Länsstyrelsen upplever att det finns en stor medvetenhet om strandskydd i länet och det är inga problem med dispensgivningen med avseende på bostadshus. Problemen finns med sjöbodar och andra komplementbyggnader. Länsstyrelsens åsikt är att det är bättre att ta bort byggnader som inte längre är knutna till ariella näringar och annars att rekommendera planläggning exempelvis om man vill behålla kulturhistoriskt värdefulla miljöer såsom fiskelägen.

Hur får länsstyrelsen reda på ärendena? Jo, det sker oftast genom anonyma anmälningar från grannar, båtfarare etc. En anmälning hanteras så att länsstyrelsen först gör ett fältbesök; sedan följer en procedur med yttrande från kommunen, förklaring från fastighetsägaren, besiktning, dispensansökan, förslag till beslut upprättas och kommuniceras, avslagsbeslut med föreläggande om återställande och vite etc. *Catarina* berättar om ett exempel i ett strandskyddsområde, tillika naturreservat med en sjöbod som först hyrts ut som bostad och där ägaren sedan ville stycka av och sälja. Strandskyddsdispens blir aktuellt i det läget. Länsstyrelsen avstyrkte och i dom från Växjö tingsrätt mål 8046-03, 2004-02-17, gick man på länsstyrelsens linje. Det är ofta svårt att bevisa hur långt tillbaka i tiden som någon har bott i sjöboden. Enstaka övernattningar i sjöbod är naturligtvis tillåtet men inte att möblera, flytta in saker för boende etc. En seminariedeltagare berättade att man har liknande problem på västkusten också. Vid dispenser är länsstyrelsen tydlig i beskedet att sjöboden skall vara ett förråd av sjöbodskaraktär för att om möjligt förebygga senare bostadsomvandling. En annan seminariedeltagare undrade om det inte skall vara enhetlig tillämpning över hela landet. I Stockholmstrakten verkar nämligen inte tillsynsmyndigheten agera lika strikt som länsstyrelsen i Östergötland. På fråga från deltagarna om vad länsstyrelsen gör om inte kommunen agerar för återställande så berättade *Catarina* att länsstyrelsen informerar kommunerna om strandskyddsbestämmelserna och för dialog om vad som krävs. Möjligheten finns också att dra in överlåtelser till kommunen men denna möjlighet har man inte behövt använda sig av.

Tillsyn av natura 2000-områden

Natura 2000 är särskilt skyddade områden och inte ett "vanligt" områdesskydd konstaterade *Helene Lindahl*, Naturvårdsverket. Nu finns det 3581 natura 2000-områden i landet och man räknar med att det totalt kommer att uppgå till ca 4000 områden. Syftet med natura 2000 är att bidra till bevarande av den biologiska mångfalden inom Europeiska Unionen (EU). Huvudinriktningen på tillsynen är att tillse att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken söks vid betydande påverkan på miljön och att beslut som påverkar miljön inte innebär negativ påverkan på gynnsam bevarandestatus (19 § förordningen om områdesskydd). Vem utövar tillsynen? I ett natura 2000-område med områdesskydd ansvarar samma tillsynsmyndighet som ansvarar för områdesskyddet. I ett område utan områdesskydd ansvarar länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen och Generalläkaren, se närmare i tillsynsförordningen punkt A 25 och A 26. Om skogsbruket inte är reglerat i ett naturreservat faller ansvaret på skogsvårdsstyrelsen.

Natura 2000-områden skall prioriteras i tillsynsarbetet, speciellt oskyddade områden och områden med otillräckligt skydd och framförallt de områden där hotbilden är störst. Tillsyn utförs även av verksamheter med tillstånd om de kan ha en negativ inverkan på gynnsam bevarandestatus. Verksamheter som pågick den första juli 2001 är undantagna från tillståndsplikten men det går att ingripa mot sådant som inte är reglerat i tillstånd bl.a.

Tillsyn bör ske innan andra beslut tas (4 kap. 8 § miljöbalken), i samband med annan tillsyn och vid bedömning av behov. Om åtgärden inte är utförd än upplyser man om att det krävs tillstånd. Om åtgärden är påbörjad eller färdig vidtar man myndighetsåtgärder och gör polisanmälan. Helene rekommenderade att tillsynsmyndigheten i första hand arbetar med information och förebyggande arbete.

Tillsyn i biotopskyddsområden och områden med naturvårdsavtal

Lennart Svedlund, Skogsstyrelsen berättade om tillsynen i biotopskyddsområdena och områden med naturvårdsavtal (som är ett civilrättsligt avtal mellan staten och markägaren). Skogsstyrelsen ser tillsynen som en del av innehållet kring områdesskyddet där det bl.a. ingår faktaunderlag, markägarkontakt, bilda områden, tillsyn och naturvårdande skötsel. Miljöbalkens syfte med biotopskyddsområden finns i formuleringarna i 7 kap. 11 § miljöbalken; bl.a. så får det "inte bedrivs verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön". Det är 18 stycken definierade naturtyper som kan avsättas, och det är de beslutade objekten som skall kontrolleras genom tillsyn. I Skogsstyrelsens allmänna råd finns exempel på vilka arbetsföretag, verksamheter och åtgärder som är aktuella att kontrollera förekomsten av, och man får från fall till fall ta ställning till huruvida skada har uppstått.

Med utgångspunkt från respektive skogsvårdsstyrelses behovsutredning och tillsynsplan har man bestämt ett gemensamt systematiskt arbetssätt för tillsyn i biotopskyddsområden. Tillsynsarbetet består helt eller delvis av följande moment: fjärranalys, fältkontroll, datainsamling och dataregistrering, ställningstagande om naturvårdande skötsel och markägarkontakter. Till hjälp vid fältkontrollen finns en fältblankett/checklista utarbetad. Tillsynsobservationer läggs in i databasen och kan nyttjas som statistikuppgifter. Lennart ser utvecklingsmöjligheter när det gäller satellitbildsstudier, systematisk fotografering och miljöövervakning. En av seminariedeltagarna undrade hur man ämnar arbeta med naturvårdsavtalen, och Lennart svarade att man följer den framtagna blanketten för biotopskyddsområden.

Björn Risinger påpekade att det finns behov av att de centrala myndigheterna träffas och diskuterar tillsynsbegreppet och vad som skall ingå i tillsynen. Han noterade att Skogsstyrelsens fältblankett innehöll mer än traditionell miljöbalkstillsyn. Han påpekade

också att det finns behov av att skilja begreppen tillsyn och uppföljning. Tillsyn borde förbehållas efterlevnad av lagstiftning.

Exempel tillsyn genom fjärranalys

Pär Nyman, Skogsvårdsstyrelsen i Värmland-Örebro, framförde att fjärranalys i det här fallet betyder satellitbildsstudier. Tillsynsmetoden används vid de ca. 6700 avverkningsanmälningar per år som regionen Värmland-Örebro hanterar enligt skogsvårdslagen. Avverkningsanmälningarna digitaliseras och förs in i databasen Kotten, satellitbilder från olika år jämförs och tidsbestämning samt arealbestämning görs. I den s.k. förändringsanalysen sätts sedan kriterier (ett värde för slutavverkning) och de arealer som överstiger värdet flyttas in i databasen Kotten där de jämförs med gjorda avverkningsanmälningar. Samtidigt kan också oanmälda avverkningar fångas upp. De hanteras genom att man först gör en fältkontroll för att verifiera att det verkligen rör sig om en avverkning, därefter tas kontakt med markägaren och slutligen görs anmälan till åtal. Förra året gick en oanmäld avverkning i regionen Värmland-Örebro till åtal med fällande dom.

Metodens styrka är att det går att jobba effektivt och tidsbesparande med stora områden och med enhetlig metodik i hela landet. Metoden fungerar bra i skog som är en stabil miljö, som indikator på förändringar i skogen och för urval av fältbesök. Lokal kännedom eller kalibrering i fält ökar kvaliteten. Det är möjligt att beräkna statistik för polygoner. Förutsättningar för metoden är bildförsörjningen (det måste finnas tillgång och kvalitet på bilder), ett fungerande GIS-system, metoderna måste vara operativa och det måste finnas kompetens, bl.a. för att kunna tolka materialet.

Exempel på tillsynsplanering hos länsstyrelsen i Södermanland

Hans Sandberg, Länsstyrelsen i Södermanland avslutade seminariet med att berätta om länsstyrelsens planering av tillsyn i skyddade områden, som man började på allvar med förra året. Skillnaden i antalet persondagar som förts in i behovsutredningen jämfört med antalet i tillsynsplanen är ganska stor för naturreservat och natura 2000 områden. Länsstyrelsen ser tillsynsplaneringen som ett steg på vägen att börja diskutera tillsynen inom naturvården. Tillsynen delas in i tre skilda verksamheter; förebyggande/främjande (information om föreskrifter och villkor via skyltar, telefon, utskick, hemsidor, förfrågningar från allmänhet och verksamhetsutövare, samt utbildning via kurser, branschträffar etc.), granskande/kontrollerande (periodiska besiktningar, t.ex. efterlevnad av föreskrifter och villkor i beslut om samråd, dispens eller tillstånd samt granskning av tillsynsrapporter) och tillsynsvägledning. Länsstyrelsen jobbar ganska mycket förebyggande med informationsverksamhet t.ex. träffar med båtfolk för att informera om fågelskyddsområden.

Hans berättar att naturvårdar utför en del spaning i reservaten, det är ofta brukare som upphandlas på 5 år. Länsstyrelsen har diskuterat vilken kompetens naturvårdarna behöver och om de skall få t.ex. tillsynsmannautbildning. Här är det viktigt att fråga sig vad tillsyn innebär. Tillsyn är myndighetsutövning och tillsyn kan inte upphandlas. Hans frågade seminariedeltagarna om vilken tillsynsfrekvens som egentligen behövs. På länsstyrelsen har man utgått ifrån antal verksamhetsutövare, typ av skyddat område och hur välfrekventerat området är. En seminariedeltagare frågade om vad man bör göra när det finns brister i förvaltningen av området. *Björn Risinger* förklarade att Naturvårdsverket principiellt anser att beslut om skötselplan och beslut om förvaltare inte är några beslut som det skall utövas tillsyn gentemot. Däremot kan man behöva utöva tillsyn mot förvaltaren när det gäller andra delar av miljöbalken såsom kemikaliehantering, avlopp, avfall etc. Man kan tänka sig att förvaltningen i sig kan bryta mot föreskrifter, och då måste länsstyrelsen se till att det finns någon annan funktion på länsstyrelsen som tillser. Hans påpekade att i verksamhetsplanen för 2004 så har länsstyrelsen bestämt att olika personer beviljar dispenser respektive utför tillsynen inom skyddade områden.