

Bilaga 4

Samlad redovisning av tillsynsinsatser inom projektet Stärkt grön tillsyn

*Kristina Höök Patriksson, samordnare av tillsynsinsatserna
December 2017*



Inledning

Denna sammanställning av tillsynsinsatserna grundar sig på länsstyrelsernas skriftliga rapporteringar från sina tillsynsinsatser som utfördes mellan augusti och november 2017, de kalibreringsmöten som hållits efter fältbesöken mellan september och november 2017 samt redovisningar och diskussioner vid workshop på uppföljningsträffen den 30 november 2017.

Insatsernas inriktning

76 handläggare på 18 länsstyrelser har deltagit i tillsynsinsatserna. På tre länsstyrelser var det endast en handläggare som deltog i sina respektive insatser. De allra flesta länsstyrelser har haft mellan tre och fem handläggare involverade.

16 länsstyrelser har kontrollerat givna dispenser, tillstånd eller samrådsbeslut. Av dessa har nio länsstyrelser följt upp biotopskyddsdispenser, fem länsstyrelser har följt upp strandskyddsdispenser, sex har följt upp dispenser inom reservat och fyra har följt upp samråd. Fem av dessa länsstyrelser som kontrollerat givna dispenser har blandat typerna av områdesskydd och samråd. Sex länsstyrelser har kontrollerat strandskyddsområden och en länsstyrelse har kontrollerat biotopskydd.

Kommentar: De flesta länsstyrelser har valt att kontrollera givna dispenser, varav fem har valt att titta på blandade typer av dispenser. Det gör förstås att det blir svårare att hinna med tillräckligt många kontroller av samma typ för att kunna med säkerhet dra slutsatser om trender, företeelser eller dylikt. Det är positivt att de flesta länsstyrelser tycks ha involverat hela eller åtminstone flera personer i tillsynsinsatsen som ett sätt att kombinera intern kalibrering med genomförande.

Motivering till tillsynsinsatserna

De motiveringar som angetts för att välja en specifik insats har varit att kontrollera

- objekt som det finns mycket av i länet,
- geografiska områden där det finns en känd problembild,
- en typ av dispenser som det tas mycket beslut om,
- dispensbeslut där det finns indikationer på att villkor inte följs,

- den typ av skyddade områden med eftersatt tillsyn,
- hur vanligt det är med överträdelser inom en vis typ av skyddade områden,
- ovanliga och därför särskilt värdefulla skyddade områden,
- skyddade områden som det är dålig kännedom om,
- geografiskt område varifrån det kommer många tips om eventuella överträdelser.

Kommentar: De flesta länsstyrelser uppger att det har betydelse att det finns en genomtänkt motivering till insatsen. Några uppger att det är viktigt med motiv för att fokusera på rätt saker och för att koppla insatsen till tillsynsplaneringen. Någon länsstyrelse påpekar att det också är viktigt om man vill jobba förebyggande under insatsen och kontakta media.

Genomförande

11 länsstyrelser tog kontakt innan fältbesöken med de som berördes av tillsynen. Några länsstyrelser har uppgett som skäl för att inte ringa innan att det varit fråga om kontroll av åtgärder utförda av större organisationer som kommuner och företag. Någon länsstyrelse har uppgett att de kompenserat att inte höra av sig innan med att istället vara ”väldigt trevliga” på plats. I några enstaka fall var berörda markägare eller annan med vid själva tillsynsbesöket. Några länsstyrelser konstaterar att när de berörda är med vid fältbesöket då får man räkna med att det tar dubbelt så lång tid. Å andra sidan kan det vara en tidsvinst senare i ärendet om viss kommunikering redan klarats av.

Fem länsstyrelser uppger att de har lagt ut information om den kommande eller pågående insatsen på hemsida och/eller i sociala medier. Endast fyra länsstyrelser har tagit kontakt med media innan fältbesöken. Två av dessa länsstyrelser uppger att de fick bra uppmärksamhet för insatsen i media. Några länsstyrelser har i den efterföljande workshopen pratat om mediaträning. Några länsstyrelser har detta för sina handläggare, andra inte.

Åtminstone i 16 av insatserna har kontrollen berört privatpersoner, åtminstone 12 insatser har berört företag (elbolag, lantbruksföretag mm) och minst två insatser har berört kommun, annan myndighet eller institution. Många insatser har berört flera målgrupper. Några länsstyrelser funderar över om det kan finnas skillnad i risk för fel beroende på vem som söker dispens. Sådana verksamhetsutövare som ofta söker dispens (t.ex. stora företag) kanske klarar det bättre, än de som söker en enda gång eller sällan. I så fall borde ”engångsansökare” kontrolleras noggrannare. Men det har också iakttagits att det finns problem med hur stora organisationer hanterar besluten. En fundering är att olika personer inom organisationen hanterar olika delar i ett större byggprojekt och att det får konsekvenser för uppföljningen och efterlevnaden av villkor.

Utrustning som länsstyrelserna uppgett att det tagits med är bl.a. kartunderlag, färdiga fältprotokoll att fylla i, pennor, kamera, kikare, måttband, tumstock. Några länsstyrelser har konkret upplevt behovet av bättre teknisk utrustning vid fältbesöken. Handdator/padda eller dylikt efterfrågas som innehåller samlat allt det som behövs; kartunderlag, anteckningsblock, kamera mm.

Kommentar: Det finns inga inrapporterade problem med annonserade besök ifrån tillsynsinsatserna, snarare tvärtom. Det har bedömts positivt och möjligen också motverkat problem i efterhand. Annonserade besök är ju också vad som rekommenderas inom grön tillsyn som en standard, särskilt vid planerad tillsyn.

Det var få länsstyrelser som utnyttjade tillfället att få uppmärksamhet i media. "Spretiga" projekt försämrar ju så klart värdet med att kontakta media, vilket också några länsstyrelser angett som skäl för att inte kontakta media. Några länsstyrelser anger tidsbrist som skäl för att inte kontakta media. De som ändå kontaktade media var nöjda med den bevakning det fick. Det är en uppmaning att ändå försöka göra detta oftare för att jobba mer förebyggande och bättra på allmänhetens kunskaper via media.

Det behövs satsningar på modernare och smartare teknisk utrustning för tillsynsarbetet. Det är ineffektivt att inte använda ny teknik i form av paddor/handdator/appar etc. och det är också mer rättssäkert om det finns ett bra underlag tillgängligt för handläggarna i fält.

Kontrollerna

Sammanlagt har **690 platser** kontrollerats. Skåne län står för merparten av dessa platser, nämligen 465 platser där varje plats utgjordes av en badhytt. Om man räknar bort Skånes insats, så blir det **225 platser** som har besökts. Det är ett genomsnitt på 13 platser per deltagande länsstyrelse. Förutom att det var klart flest personer som deltog i genomförandet i Skåne (11 personer) så finns inget samband mellan antalet personer och antal kontrollerade platser. I något län har 1 person kontrollerat 20 platser på egen hand, medan det i en del andra län har varit 5 personer som sammantaget kontrollerat mellan 3 och 8 platser. Medianen för antal kontrollerade platser är 10.

Av de kontrollerade platserna kommer länsstyrelserna fortsätta att utreda **283 platser**. Av dessa står Skånes länsstyrelse för 169. Dessa fortsatta utredningar omfattar åtminstone **364 objekt** (inte alla länsstyrelser har noterat antal objekt/plats).

Typ av skydd eller beslut	Antal kontrollerade platser	Antal platser som utreds vidare	Andel platser som utreds i förhållande till kontrollerade platser	Antal objekt som utreds vidare
Biotopskydd	71	32	45 %	32
Strandskydd	572 (107*)	243 (74*)	42 % (70 %*)	Minst 326 (157*)
Naturresevat	41	7	17 %	Minst 5
Samråd	6	1	17 %	1
Summa	690 (225*)	283 (114*)	41 % (51 %*)	Minst 364 (195*)

*Skåne borträknat

Kommentar: Det är ett genomsnitt på 13 platsbesök per länsstyrelse och det genomsnittliga handläggardeltagandet är fyra. Nu var ju detta en slags försöksomgång av planerad tillsynsinsats inom grön tillsyn men effektiviteten borde vara möjlig att höja till nästa insats, alltså att man bör sträva efter att göra fler platsbesök per handläggare.

Det är flest strandskyddsplatser som kontrollerats i projektet, men merparten av de platserna (borträknat Skåne) är gjorda i insatserna som kontrollerade platser där det inte var känt om dispens lämnats. Detta kan bero på att det är enklare att hinna med många platsbesök inom strandskydd då de ofta ligger samlade till skillnad från biotopskydd som kan vara mer utspridda och även givna dispenser som ju inte nödvändigtvis ligger nära varann.

Det är tydligt att av de kontrollerade platserna så är de högst andel som behöver utredas vidare inom biotopskydd och strandskydd. Där är ”halveringsteorin” tillämplig. Möjligen kan detta mönster bero på att det är generellt sett större fel inom dessa generella skydd än det är inom naturreservat, där det finns en annan kunskap om att det är förbjudet att göra olika saker. Den stora skillnaden i andel kan också bero på hur platsbesöken är utsållade innan fältbesök.

Av de platser som behöver utredas vidare är det nästan uteslutande inom strandskydd där det är flera misstänkta objekt på en och samma plats.

Efterarbete

Länsstyrelserna uppger att de kommer att arbeta vidare med fältkontrollerna på följande sätt:

- i tjänsteanteckning avskrivna ärenden där överträdelser inte kan konstateras,
- göra utskick till samtliga som fått kontroll oavsett överträdelser eller inte,
- skicka ut begäran om förklaring eller kommunicera förslag till föreläggande,
- brottsanmälan,
- ansökan om vitesutdömande,
- förelägga med vite,
- förbättra rutinerna vid nya beslut om dispens vad gäller villkor och återrapporteringskrav,
- pröva dispensansökningar i efterhand,
- följa upp kompensationsåtgärder ännu en gång,
- indelat ärenden i olika prioriteringsgrupper; 1. föreläggande, 2. information om att det ska tas bort och därefter ev. föreläggande, 3. information om att det ska tas bort, 4. ingen åtgärd (för smått).

Kommentar: Det är en ganska stor spridning i hur efterarbetet kommer att se ut, även om handläggarstödet är riktlinjen för alla i efterarbetet av enskilda ärenden. Det blir tydligt att det behövs en välrustad ”verktygslåda” och en god förmåga att bedöma hur pass ingripande åtgärder som behövs för att uppnå önskad effekt i tillsynsinsatserna.

Länsstyrelsernas slutsatser av tillsynsinsatserna

Om att skriva bra dispensbeslut

Av de 16 länsstyrelser som kontrollerat givna dispenser och tillstånd samt samråd uppgav 10 stycken att tillsynsinsatsen har gett insikter om att det behöver skrivas bättre och tydligare villkor i besluten, dels så att det blir enklare för den som får beslutet att göra rätt men även så

att besluten ska gå att följa upp. Flera länsstyrelser påpekar också att även kartbilagor till dispensbesluten behöver bli bättre. Ett förslag som framkommit hos några länsstyrelser är att det i vissa fall kan vara värt att göra fältbesök innan beslut om dispens tillsammans med verksamhetsutövare för att se platsen tillsammans och få en gemensam förståelse för vad som krävs.

Även en av länsstyrelserna som har kontrollerat strandskyddet påpekar vilken stor betydelse det har för strandskyddet att tidigare dispensbeslut har tydliga villkor om tomtplatsmarkeringar och att den fria passagen är tydlig. Det verkar definitivt kunna motverka framtida överträdelser.

De länsstyrelser som har kontrollerat terrängkörningsåtgärder inom skyddade områden kan konstatera att det behövs ett utvecklingsarbete vad gäller skyddsmetoder för att skydda känslig mark i samband med renskötsel och jakt. Dessa krav bör ställas oftare i beslut om dispens. Länsstyrelserna som har kontrollerat terrängkörningsdispenser uppger att det är svårt härleda uppkomna skador specifikt till den dispensgivna aktiviteten, därför är det svårt att åtgärda med föreläggande.

Om behov av återkommande tillsyn

Av de länsstyrelser som jobbat med insatsen inom strandskydd uppger nästan alla i sina slutsatser att det finns ett uppenbart behov av återkommande tillsyn och en ökad närvaro av tillsynsmyndigheterna i strandskyddet ("Oj, vad mycket tillsyn vi behöver göra!"). Någon länsstyrelse uppger att behovet är särskilt stort där det bor mycket folk och i friluftsområden med "insprängda" tomter. Två länsstyrelser beskriver den inte helt okända "smittoeffekten" som kan iakttas i strandskyddsområden, när grannar "inspirerar" varandra till påhittiga byggprojekt. Flera länsstyrelser påtalar vikten av att avsätta tid för planerad tillsyn i verksamhetsplaneringen. Flera uppger också i den efterföljande workshopen att de redan har planer för planerad tillsyn nästa år. Det konstateras att det är bra om "tillsynsglasögonen" är på när man är på fältbesök i prövningsärenden för att överträdelser ska stävjas i tid. Om man i samband med uppföljning av tidigare dispenser upptäcker nya överträdelser, bör de nya överträdelserna noteras och hanteras i nytt 515-ärende. Några länsstyrelser lyfter upp att jobba mer med förebyggande kampanjer, tex. massutskick om strandskyddet.

Om hur bli effektiv

En av länsstyrelserna som jobbat inom biotopskydd konstaterar att det synes vara en ineffektiv metod att GIS-analysera stora områden för att hitta biotopskyddsöverträdelser. Det är ett väldigt stort material att gå igenom för att i slutändan landa i ganska få kontrollerbara platser. Det kan ju också tolkas positivt som att överträdelserna inom det generella biotopskyddet totalt sett är få. Att jobba med förebyggande tillsyn bör i så fall vara en viktig åtgärd för att upprätthålla det goda läget. Fler länsstyrelser har erfarit att flygbildstolkning inte alltid är så lätt. För att säkert tolka det man ser på flygbilder kan det behövas stödjande underlag, tex 60-talskartan för biotopskyddsärenden.

Flera länsstyrelser som har följt upp givna dispenser och tillstånd och som haft som villkor att återrapportering ska göras, noterar att denna återrapportering mycket sällan görs. Dessvärre är inte heller länsstyrelserna bra på att komma ihåg återrapporteringen. Smidiga uppföljningssystem behövs, tex utnyttja platinas bevakningssystem även om det kan göras bättre.

Det är vanligt med villkor om kompensationsåtgärder i beslut om biotopskyddsdispens, men i stort sett alla ärenden där utredning ska fortsätta handlar det om att det är just kompensationsåtgärderna som inte är utförda. Frågan man ställer sig är varför man missar detta i så hög grad? Är det fel på villkoren, uppföljningen eller kunskapen?

Det blir uppenbart att en samlad kontroll är bra för att hitta gränsen för när olika företeelser är överträdelser. ”Småobjekt” kan vara svåra att bedöma utan en helhetsbild.

Om att ha kontakt med berörda

En av länsstyrelserna som har haft kontakt med de berörda innan fältbesök har noterat att det var bra med denna förhandskontakt. Det är ingen länsstyrelse som har noterat det motsatta, att det skulle ha inneburit något problem att kontakt togs innan. Några länsstyrelser har valt att göra en återrapportering till samtliga berörda i insatsen, oavsett om kontrollen lett till fortsatt utredning eller inte. Dessa länsstyrelser bedömer att det kan vara bra med denna återkoppling för att det blir tydligt att länsstyrelsen följer upp och är närvarande.

Ingen av de som gjort stora utskick till markägare eller arrendatorer i god tid innan fältkontrollen har kunnat iaktta någon noterbar förbättring på frivillig basis. Det verkar ge dåligt resultat att skicka brev före, få verkar åtgärda frivilligt.

Om att balansera tillsynsinsats mot resurs för efterarbete

Skånes länsstyrelse, som har gjort den i särklass mest omfattande kontrollen, noterar att det kanske hade varit bra med ett mindre pilotprojekt innan, så att de hade kunnat lägga ”ribban” för kontrollerna. De har nu så många ärenden att arbeta vidare med att de tvingas till en prioritering i vilka som ska hanteras enskilt. Även länsstyrelsen i Västra Götaland har möjligen tagit sig ”vatten över huvudet” med insatsen.

Om ”råg i ryggen” av tillsynsinsatserna

Alla länsstyrelser uppger att tillsynsinsatsen har gett goda erfarenheter för framtida planerade tillsynsinsatser. Det har gett ”råg i ryggen” att fortsätta. Det har varit bra med stöd från projektet och projektet har gett draghjälp i att komma igång med planerad tillsyn. Det har varit bra att träffa andra länsstyrelser och utbyta erfarenheter. Projektet har gett inspiration och stöd. Flera handläggare uppger att de nu också känner ledningens stöd i att göra mer tillsyn. Flera länsstyrelser önskar sig en fortsättning på gemensamma tillsynsinsatser. De flesta är nöjda med handläggarsstödet men någon har påpekat att det kan behövas ett enklare språk i skrivmallarna. Någon lyfter att det är bra att ta vara på den statistik som tagits fram som jämför prövning med tillsyn.

Kalibreringsmöten

Följande frågor som framkom vid kalibreringsmötena har behandlats av juristen Johanna Ersborg vid uppföljningsträffen den 30 november 2017 (se vidare hennes presentation):

Ämnesområde	Specifik fråga
Strandskydd	Siktröjningar inom strandskyddat område – vad är förbjudet?
	Var går gränsen för ändrad användning vid inredning av sjöbod/förråd. Är det någon skillnad på fast eller lös inredning? Hur mycket lös inredning får man ha innan det blir ändrad användning?
	Vegetationsröjningar i syfte att skapa tomtplats. Ska man förbjuda fortsatt röjning eller ska man förelägga om maximal gräns för röjningar (tex gräsklippning max 2 ggr per år, M 10705-16)? Vad är lämpligast juridiskt?
Biotopskydd	Hur tydliga kan villkor om kompensation vara? Vad är rimligt juridiskt och biologiskt? Fokusera på biotopskydd. Exempel på oerhört tydliga och väldigt otydliga kompensationsvillkor.
	Var går gränsen när en skada på ett biotopskydd inte är en skada, tex längden på en stenmur? Koppla till att tillsynen ska vara proportionerlig.
Naturreservat	Är det försvårande att driva tillsyn på villkorsöverträdelser om villkoren inte är kopplade till syftet med det skyddade området?
	Krävs det dispens för <u>terrängkörning inom skyddade områden</u> om det handlar om åtgärder för rennäringen? Ska det vara samråd istället eller ingenting alls? Vad är det för undantag som gäller för rennäringen?
Övrigt	Proportionerlig tillsyn – vad innebär det?
	Vem har bevisbördan vid tillsyn?
	Kan man förena ett förbud med vite när det gäller en åtgärd som <u>inte</u> får utföras (exempel ett förbud om att avverka vissa träd i ett 12:6-samrådsbeslut)

Övriga funderingar som framkom vid kalibreringsmötena:

Ämnesområde	Funderingar
Föreläggandets formulering och utformning	Tydligheten i ett föreläggande – hur noga ska det vara?
	Viten – när, hur stort och går det använda i förebyggande syfte i samband med förbud?
	När det är riktigt mycket åtgärder på en och samma plats varav vissa åtgärder är lite ”osäkra” överträdelser kan det vara bra att ändå kommunicera en ”bruttolista” för att efter svar från den berörda göra en ny bedömning vad som slutligen ska vara med i föreläggandet.
	Bryggdäck är vanligt och det finns rättsligt stöd för att förelägga om avsmalning när äldre bryggor ”vuxit” och blivit bredare.

	När det är många åtgärder på en och samma plats så kan det vara bra att ta sikte på målet med ett återställande för att formulera ett bra föreläggande.
	Långsiktiga effekter på strandskyddets syften ska vägas in föreläggandet, alltså t.ex. ett återställande som i det korta perspektivet kan te sig sämre för miljön, kan vara nödvändigt för att på lång sikt komma till rätta med problemet samt att det inte blir fler liknande åtgärder på andra håll.
Ibland annan åtgärd än föreläggande	Otydliga hemfridszoner är en ”grogrund” för överträdelser. När det är sådana situationer kan det vara bra att sträva efter att få till dispensprövning i efterhand på objekten som är föremål för tillsyn så att det kan sättas villkor om tomtplatsavgränsning.
	Ibland kan det vara ”lagom ingripande” att ringa upp och be om åtgärd. Det gäller vid små fel. I övrigt bör man beakta rättssäkerheten för den enskilda.
	I vissa fall av överträdelser kan den efterföljande åtgärden vara att gå ut med information till särskilda målgrupper.
Enskilt intresse riskerar bli vår tillsyn	Tänk på att det enbart är det allmänna intresset som är föremål för prövning och tillsyn, ibland kan det finnas risk för ihopblandning med någons enskilda intresse. Kan tex förekomma om det är fråga om arrendetomter och det finns oklarheter mellan arrendator och markägare.
Hur ”smått” ska brottsanmälas?	Jobbig avvägning om mindre villkorsbrott ska brottsanmälas.
Tillsynsvägledning	Tillsynsvägledning i samband med tillsynsinsatsen kan vara en god investering.