

Lägesbild tillsynsområde Naturtillsyn

Innehållsförteckning

1. Naturtillsyn	1
1.1. Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget	1
1.2. Tillsynen förutsättningar.....	2
2. Områden	5
2.1. Generellt biotopskydd	5
2.2. Naturresevat och nationalpark.....	6
2.3. Natura 2000-områden	7
2.4. Strandskydd	7
2.5. Vattenskyddsområde.....	8
2.6. Artskydd, tillsyn inom handel, preparering och förevisning.....	9
2.7. Fridlysning.....	10
2.8. Invasiva främmande arter.....	11
2.9. Samråd enligt 12:6.....	12
2.10. Hänsyn till jordbrukets natur- och kulturvärden	13
3. Underlagslista.....	15

1. Naturtillsyn

1.1. Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget

Naturtillsyn omfattar tillsyn enligt miljöbalken över ingrepp i naturmiljön och att bestämmelser till skydd för biotoper, natur- och kulturresevat, djur- och växtskyddsområde, nationalpark, Natura 2000-område, strandskydd med flera områdesskydd efterlevs. Med bestämmelser avses även villkor i dispenser och tillstånd samt förelägganden om försiktighetsmått vid åtgärder i naturmiljön. Tillsynen omfattar också efterlevnaden av artskyddsbestämmelser, bestämmelser om bekämpning av invasiva främmande arter (IAS), bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapet samt bestämmelser om vilthägn med mera.

Globalt är 1 miljon arter på väg att utrotas, delvis på grund av markanvändningen (Naturvårdsverket, 2020a). Rödlistningen av svenska arter och uppföljningen av EU:s art- och habitatdirektiv visar att Sverige inte klarar bevarandet av arter och naturtyper inom stora delar av landskapet och att trenden är övervägande negativ (Eide, m.fl., 2020; Naturvårdsverket, 2020b). I Sverige har endast 40 % av alla djur- och växtarter

gynnsam bevarandestatus. De viktigaste negativa påverkansfaktorerna kan kopplas till markanvändningen, främst jordbruk och skogsbruk. Till viss del och inom vissa områden kan tillsynen bidra till att upprätthålla landskapsstrukturer och spridningsvägar (grön infrastruktur) samt bevara arter och livsmiljöer.

Förutom naturreservat och andra avgränsade områdesskydd är tillsynsobjekten spridda över hela landskapet när skyddet avser viss livsmiljö (biotopskydd) eller alla stränder (strandkydd). Tillsyn bedrivs av kommuner, försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelser samt Skogsstyrelsen. En kommun kan begära att länsstyrelsen överlåter tillsynen, omfattningen bedöms dock vara ringa. Kommunernas tillsyn är i högre grad avgiftsfinansierad medan länsstyrelserna endast kan ta ut avgifter för tillsyn av vissa verksamheter inom artskyddet, samt vissa delar av invasiva främmande arter (IAS). Tillsynen är idag till största delen händelsestyrd och beroende av inkomna tips. Tillsynsvägledningen är spridd på flera olika centrala myndigheter efter sektorsansvaret.

Tillsyn gällande artskydd är uppdelat på fridlysning, där tillsynsobjekten i form av arter och livsmiljöer är spridda i landskapet, samt tillståndsprövade verksamheter för handel, preparering och förevisning och tillsyn av övrig handel med arter som omfattas av restriktioner. Handeln med hotade arter är spridd i samhället och sker idag till stor del via Internet, där tillsynsansvaret är oklart. Tillsynen bedrivs av länsstyrelsen, men en kommun kan begära att länsstyrelsen överlåter tillsynen.

Tillstånd eller dispenser som rör miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan innehålla villkor om kontrollprogram för verksamhetens påverkan på arter eller krav på ekologisk kompensation. Tillsyn av villkorsefterlevnad i dessa delar kräver ofta en specifik kompetens vilket inte alltid finns hos en handläggare som arbetar exempelvis med tillsyn av miljöfarliga verksamheter.

1.2. Tillsynen förutsättningar

1.2.1. Återkommande platsspecifik tillsyn

Platsspecifika tillståndspliktiga verksamheter kräver återkommande tillsyn. Det gäller främst zooutiker, konservatorer och djurparker. Tillsyn av djurparker ska enligt lagstiftningen ske inför nytt tidsbegränsat tillstånd (vanligen vart femte år), för övriga verksamheter är vanligen också tidsintervallet fem år. Därutöver kan återkommande tillsyn, efterlevnaden av reservatsföreskrifterna, ske för vissa naturreservat.

1.2.2. Handläggning av samråds- eller anmälningsärenden samt uppföljning av meddelade beslut

Reglerna i 7 kap. miljöbalken är i huvudsak förbud från vilka dispens som kan sökas för åtgärder och aktiviteter. Till viss del följs dispensbeslut upp genom till exempel villkor om återrapportering och fotodokumentation eller uppföljning i fält. 8 kap. miljöbalken omfattar främst bemyndiganden, där bestämmelserna regleras främst i artskyddsförordningen (2007:845) och förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter samt EU-förordningar om CITES och ABS (Nagoya-protokollet).

Reglerna i 12 kap. miljöbalken är i huvudsak hänsynsregler och krav på anmälan till tillsynsmyndigheten innan jordbruksmark tas ur produktion (12 kap. 9 § miljöbalken) eller innan åtgärder vidtas som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (12 kap. 6 § miljöbalken). 12:6-samråd är den största ärendemängden inom naturtillsynen för

länsstyrelserna. Även Skogsstyrelsen hanterar 12:6-samråd inom skogsbruket. Uppföljning av 12:6-samråd genomförs i liten utsträckning.

1.2.3. *Klagomålsärenden och tips*

Tillsynen handlar i första hand att kontrollera att inte regelöverträdelser och/eller skada på naturmiljön sker. Enskilda kan till tillsynsmyndigheten anmäla att överträdelser har skett. Är den klagande inte part för tillsyn handlar det mer om tips som kommer in till myndigheten. Tipsen är en viktig källa till information om händelser och aktiviteter ute i landskapet. Enligt Miljösamverkan Sverige är den händelsestyrda tillsynen inte lika träffsäker som planerad tillsyn vad gäller till exempel risk och skada och tar oftare längre tid att handlägga per ärende (Miljösamverkan Sverige, 2019b). Klagomål och tips kan fungera som en källa för planering av var, när och vilken tillsyn som är mest prioriterad för myndigheten. Mängden klagomål och tips som kommer in till tillsynsmyndigheten i förhållande till tillgängliga resurser avgör i stort i vilken grad och omfattning som planerad tillsyn kan genomföras.

1.2.4. *Samordnad tillsyn*

En tillsynsmyndighet kan ha ansvar för flera tillsynsområden som berör en enskild verksamhetsutövare. Inom naturtillsynen är det inte så vanligt att samordning sker av tillsyn. Exempelvis har naturtillsynen kopplingar till handläggning och tillsyn av vattenverksamheter (11 kap. miljöbalken) och miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken). Tillsyn över markavvattnings ligger nära naturtillsynen då den har stor påverkan på terrestra naturvärden och våtmarker. Information om markavvattning finns i lägesbilden om vattenverksamhet. På tillsynsmyndigheterna kan det vara olika enheter/avdelningar/förvaltningar som hantera dessa ärenden vilket kan innebära att naturtillsynsdelen "tappas" bort i handläggningen och tillsynen av exempelvis en miljöfarlig verksamhet.

Det är heller inte ovanligt att flera tillsynsmyndigheter har tillsyn av samma åtgärd, till exempel byggande av brygga som både omfattas av strandskydd (vanligen kommun) och reglerna om vattenverksamhet (i huvudsak länsstyrelsen), zoo-handel och djurparker som har tillstånd enligt både djurskyddslagstiftning och artskyddsförordning (olika ansvarsområden inom länsstyrelsen), eller skogsbruksåtgärder som omfattar både 12:6-samråd och skogsvårdslagen (Skogsstyrelsen). Avverkning av skog för andra syften än skogsbruk faller inte inom Skogsstyrelsens sektorsansvar och tillsyn, utan är anmälningspliktigt till kommunen om marken ska göras om till åkermark. Är syftet något annat ska det i stället anmälas till länsstyrelsen för 12:6-samråd. Det behövs mer samordning av tillsynen mellan olika myndigheter.

1.2.5. *Oklart tillsynsansvar*

Det är inte alltid tydligt vem som har tillsynsansvaret över en viss åtgärd eller aktivitet, till exempel om byggande av en bullervall av schaktmassor är en avfallsfråga (kommun) eller enbart innebär en väsentlig ändring av naturmiljön och därmed ska anmälas för samråd enligt 12:6 (länsstyrelsen). Eller om det är en anmälan om c-verksamhet/miljöfarlig verksamhet (kommunen) som kan få påverkan på naturmiljön som kommunen riskerar att inte beakta. Den tillsyn som genomförs kan också skilja sig åt mellan olika kommuner och länsstyrelser i fråga om enhetlighet i hantering och bedömningar av ärenden. Tillsynsstrategin omfattar miljöbalkens tillsyn, men det finns också gränsdragning mot annan lagstiftning än miljöbalken som kan vara oklar för tillsynaren, till exempel avseende terrängkörning, vattenskoter eller jakt.

1.2.6. *Projekt, kampanjbaserad tillsyn eller initiativstyrd tillsyn*

Genom Miljösamverkan Sverige har tillsynsprojekt genomförts inom olika delar av naturtillsynen. Miljösamverkan Sverige drev 2017–2019 projektet *Stärkt grön tillsyn*. Inom projektet har bland annat tillsynskampanjer bedrivits och handläggarsöd för tillsynsärenden tagits fram. Handläggarsödet (Miljösamverkan Sverige, 2021b) och övriga rapporter som tagits fram under projektet och som är tillgängliga på Miljösamverkan Sveriges hemsida är ett bra stöd för tillsynsmyndigheterna (Miljösamverkan Sverige, 2021a). Kampanjbaserad tillsyn har visat sig vara uppskattat av tillsynsmyndigheterna och ett sätt för dem att komma i gång med tillsynen. Kampanjer kan också enklare följas upp löpande då de ofta är väl avgränsade i tid och rum. Även inom regional miljösamverkan kan tillsynsprojekt inom strandskyddet förekomma. Länsstyrelserna kan själva genomföra egna tillsynskampanjer eller komprimera tillsynen till vissa tillsynsveckor, exempelvis inom strandskyddstillsyn.

1.2.7. *Tillsynsstrategi 2022–2025*

I tillsynsstrategin 2022–2025 ingår tre fokusområden om naturtillsyn. De är Påverkan på naturvärden i grunda havsvikar (strandskydd och vattenverksamhet), Påverkan på naturvärden i jordbrukslandskapet och Invasiva främmande arter. Inom fokusområdena har de tillsynsvägläsnande myndigheterna genomfört olika aktiviteter, som framtagande av ny tillsynsvägläsnning och genomförande av kunskapshöjande aktiviteter riktade till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna har under perioden genomfört tillsyn inom de tre fokusområdena.

1.2.8. *Tillsyn som verktyg*

Tillsynen är ett av de olika tillvägagångssätten för att få till en förändring inom naturtillsynen. Andra sätt är att ge bidrag för att genomföra åtgärder i landskapet eller bevarande av biologisk mångfald genom ideella krafter. Bilden nedan illustrerar Naturvårdsverkets bedömning av var tillsynen kan vara ett starkare respektive svagare som verktyg för ett specifikt område. Det är dock en glidande skala och finns ingen skarp gräns för när tillsynen kan göra skillnad, beroende på förutsättningar.

		PROBLEMMOMRÅDETS ALLVARLIGHET	
		GANSKA HÖG	MYCKET HÖG
TILLSYN SOM VERKTYG	SVAG	Naturresevat Nationalpark Vattenskyddsområden Natura 2000 - områden	Artskydd: fridlysning och handel-preparering- förevisning
	STARK	Samråd enligt 12:6	Biotopskydd Invasiva främmande arter Hänsyn kultur- och naturvärden i jordbruk Strandskydd

Bild: Bilden visar schematisk när tillsynen kan vara ett bra eller mindre bra verktyg för att hantera ett områdes problem.

2. Områden

2.1. Generellt biotopskydd

2.1.1. Beskrivning

Det generella biotopskyddet regleras i 7 kap. 11 § miljöbalken samt i 5 § förordningen om områdesskydd (1998:1252) och omfattar sju angivna småbiotoper som av naturen är lätta att känna igen och lätta att avgränsa. Alla biotoper utom alléer är helt knutna till jordbrukslandskapet. Skyddet för de utpekade biotoperna gäller i hela landet oavsett vilket naturvärde biotopen har idag. Biotoperna har är valda eftersom de utgör viktiga livsmiljöer, tillflyktsområden och spridningskorridorer för växt- och djurarter. Det är livsmiljöer som minskat kraftigt till följd av rationaliserad markanvändning inom jordbruket. Inom ett biotopskyddsområde får man inte utan dispens bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Länsstyrelsen och försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet och Naturvårdsverket tillsynsvägledande myndighet. Miljösamverkan Sverige genomförde en länsstyrelsegemensam tillsynskampanj 2019 (Miljösamverkan Sverige, u. å.) samt 2023 med inriktning planerad tillsyn av villkor i dispenser och tillstånd inom områdesskydd. I strategin 2022–2025 finns både aktiviteter och mål för biotopskyddstillsynen. I promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (KN2023/04664) föreslås att en ansökan om dispens från det generella biotopskyddet ska handläggas i samma ärende eller mål som en anmälan eller tillståndsansökan enligt förordningen om anmälan för samråd om förfarandena avser samma åtgärd.

2.1.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen kan handla om att kontrollera att biotopskyddsområden inte skadats. Alla biotopskyddsområden är inte kända vilket försvårar planerad tillsyn. Ärenden uppstår

därför ofta i samband med genomförande av olika åtgärder i naturmiljön. Tillsynen omfattar främst kontroll av att dispensgivna åtgärder och eventuella kompensationsåtgärder har utförts i enlighet med ställda villkor i ett beslut om dispens (Naturvårdsverket, 2012). Biotopskyddstillsynen är ofta händelsestyrd efter tips från allmänhet eller myndighetens egna iakttagelser. Överträdelser kan få stora konsekvenser för biologisk mångfald, grön infrastruktur och till exempel vilda pollinatörer. Avgörande för många arters långsiktiga överlevnad är att det finns ett mosaikartat landskap där bland annat jordbruksmark erbjuder varierade livsmiljöer och grön infrastruktur (Naturvårdsverket, 2020b). Förutom information om syftet med skyddet och vilken hänsyn som behöver tas är uppföljning av dispensärenden samt tillsyn som är riskbaserad och planerad viktiga verktyg. Genom tillsynsåtgärder finns bland annat möjlighet att återställa biotoper som tagits bort. Den planerade tillsynen blir ofta bortprioriterad på grund av att mesta tiden går åt att hantera den händelsestyrda tillsynen och dispensansökningar.

2.2. Naturreservat och nationalpark

2.2.1. Beskrivning

Naturreservat och nationalpark regleras i 7 kap. 2–6 §§ miljöbalken. Det fanns 30 nationalparker och 5 440 naturreservat i Sverige vid utgången av år 2022. 4 968 av naturreservaten är statliga och 472 är kommunala (Naturvårdsverket, 2021b). Varje nationalpark och naturreservat är unik och har därför egna föreskrifter för att bevara naturvärden. Syftet med nationalparken eller naturreservatet avgör vilka begränsningar som gäller. Vilken myndighet som beslutat om skyddet avgör vem som är tillsynsmyndighet; länsstyrelse eller kommun. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet över militär verksamhet inom ett skyddat område. Vissa län har särskilt utbildade och förordnade naturvårdsvakter som i viss utsträckning har polisiära befogenheter (enligt 26 kap 23–25 §§ miljöbalken). Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet på central nivå och länsstyrelsen på regional nivå. Kommuner kan ta ut avgift för tillsynen men inte länsstyrelserna.

2.2.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen omfattar efterlevnaden av föreskrifterna samt tillsyn över givna dispenser och tillstånd. Länsstyrelserna lägger i snitt en knapp fjärdedel av den samlade tiden för prövning och tillsyn inom områdesskydd på tillsyn. Nästan hälften av all tid avseende tillsyn av områdesskydd under perioden 2019–2022 var i naturreservat och nationalparker. Tillsynen ökade kraftigt 2020 och har därefter legat på den högre nivån. Jämfört med andra typer av områdesskydd är andelen tillsynstimmar hög i förhållande till prövningstimmar. (Länsstyrelserna, 2019–2022). I naturreservat och nationalparker med stort besöksstryck bedrivs oftare kontinuerlig återkommande tillsyn. Tillsynsbehovet är generellt större i naturreservat där det finns permanentbostäder eller fritidsbosättning. Kring bostäder är tillsyn också ett bra verktyg för att öka lagefterlevnaden avseende exempelvis byggnationer och andra åtgärder kopplat till de boende. I områden som främst nyttjas för allemansrättsligt friluftsliv kan det vara svårt att bedriva tillsyn och koppla det till en enskild individ, i andra fall än just då överträdelser sker. Vad som är tillsyn och vad som är förvaltning eller övervakning kan vara svårt att skilja åt och kan behövas förtydligas.

2.3. Natura 2000-områden

2.3.1. Beskrivning

Natura 2000-områden regleras i 7 kap 27–29 §§ miljöbalken. Det är ett genomförande av EU:s två naturvårdsdirektiv. Det finns drygt 4000 Natura 2000-områden i Sverige och de utgör ca 14 % av landets yta. En stor del av områdena är dessutom skyddade som nationalparker, naturreservat eller andra områdesskydd. Det finns särskilda så kallade bevarandeplaner för varje område som beskriver dess syfte och känslighet samt vad som kan hota områdenas värden.

EU:s lag om restaurering av natur är en överenskommelse mellan medlemsländerna som ska återställa skadade ekosystem i alla EU-länder, göra så att EU når sina mål både för klimatet och den biologiska mångfalden, samt stärka livsmedelstryggheten. Minst 30 procent av de livsmiljöer som den nya lagen täcker ska återställas (allt från skogar, gräsmarker och våtmarker till floder, sjöar och korallbäddar) från dåligt till gott skick senast 2030. Detta kommer sedan breddas. EU-länderna bör prioritera Natura 2000-områden.

2.3.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen omfattar främst åtgärder och verksamheter som kan kräva ett särskilt Natura 2000-tillstånd, eller i övrigt är händelsestyrt. Länsstyrelsen är tillsynsansvarig myndighet, utom när det gäller skogsbruksåtgärder då Skogsstyrelsen är ansvarig. Tillsynen handlar om att följa upp att tillståndets villkor efterlevs. Många länsstyrelser har tagit fram särskilda tillsynsplaner för detta. En utmaning med tillsynen är när en verksamhet även omfattas av en annan del av miljöbalken exempelvis att en verksamhet även är en miljöfarlig verksamhet, hur ska prövning och tillsyn hanteras i sådana exempel. Tillsynen borde också omfatta att säkra att områdena inte försämras, minst utifrån läget när de pekades ut (Art 6.2 AHD). Tillsynsvägledning i handläggning av anmälningsärenden finns det behov av.

2.4. Strandskydd

2.4.1. Beskrivning

Det är enligt 7 kap. 15 § miljöbalken förbjudet att ändra eller uppföra nya byggnader eller anläggningar, utföra grävningsarbeten eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Exempelvis anlägga bryggor och pirar, eller utföra muddringar som kan förändra livsvillkoren för djur och växter. För dessa åtgärder krävs en dispens. Syftet med strandskyddet är att säkerställa allmänhetens tillgång till strandmiljöer samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. Strandskydd gäller generellt 100 meter från strandlinjen vid alla sjöar, vattendrag och kuster. Länsstyrelsen har möjlighet att utvidga strandskyddet upp till 300 meter. Kommunen är huvudsaklig tillsynsmyndighet, länsstyrelsen har tillsynen där de också har dispensprövningen (enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken). Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet över militär verksamhet inom strandskyddsområde. Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledningen centralt och länsstyrelserna har ansvar för tillsynsvägledning på regional nivå.

2.4.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen genomförs genom kontroll av strandskyddsbestämmelsernas efterlevnad, givna dispenser och vid behov föreläggande om rättelse. Tillsyn av strandskydd är ett

effektivt verktyg för att öka regelefterlevnaden. Det finns ingen preskriptionstid vilket gör att även flera år gamla överträdelser kan rättas till genom tillsyn. Tillsyn spelar stor roll för syftet att säkra den allemansrättsliga tillgången till stränder. Tillsynen är i huvudsak händelsestyrd efter klagomål eller tips från allmänhet eller myndighetens egna iakttagelser. På regional nivå genomförs det regionala kampanjer för att stärka tillsynen och göra den mer likvärdig samt för att öka medvetenheten hos kommuninvånarna. Tillsynens organisatoriska placering inom en kommun kan innebära olika förutsättningar för framför allt den planerade tillsynen (SOU 2015:108).

Många tillsynsmyndigheter anger att handläggningen av inkommande ärenden (den händelsestyrda tillsynen) tar mycket tid i anspråk vilket får inverkan på den planerade tillsynen. Tillsynen av åtgärder med påverkan på biologisk mångfald i vattnet sammanfaller med tillsynen för vattenverksamhet där oftast länsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Uppföljning av strandskyddsstatistik görs årligen men den omfattar endast dispenser, upphävanden och tillsynsbeslut (förelägganden). Statistiken belyser därför bara en begränsad del av tillsynsarbetet. Naturvårdsverket har följt upp fokusområdet om uppföljning av beviljade och nekade strandskyddsdispenser. Statistiken visar att tillsynsmyndigheterna inte följer upp så många dispenser. 2023 års statistik får ses som en nollmätning. Planerad och riskbaserad tillsyn har möjlighet att bidra till bevarande av biologisk mångfald och fungerande grön infrastruktur.

I tillsynsstrategin 2022–2025 finns ett fokusområde som handlar om tillsyn i grunda havsvikar (strandskydd och vattenverksamhet). Fokusområdet är avgränsat till grunda havsvikar och risker i de känsliga vikarna. Det har från tillsynsmyndigheterna kommit önskemål om att tillsynen i sjöar behöver bli bättre. Tillsynen av strandskydd skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner och vilka krav som ställs, den är inte enhetlig. Tillsynskampanjer som genomförs bidrar till mer tillsyn av strandskydd. Centralt framtaget material och stöd underlättar genomförandet även för de tillsynsmyndigheter som har begränsade resurser.

2.5. Vattenskyddsområde

2.5.1. Beskrivning

Ett vattenskyddsområde är ett formellt områdesskydd som fastställs med stöd av 7 kap 21 och 22 §§ miljöbalken. Det finns 1 624 gällande vattenskyddsområden omfattande nästan 900 000 hektar. 220 000 fastigheter ligger helt eller delvis inom ett vattenskyddsområde. Inom vattenskyddsområde gäller särskilda föreskrifter till skydd för råvattnet, alltså det vatten som efter beredning är avsett att används som dricksvatten. Vattenskyddsföreskrifter kan användas för att komplettera och skärpa de regleringar och krav som redan gäller enligt den grundläggande miljö-lagstiftningen (Havs- och Vattenmyndigheten, 2021a). Kommunen är tillsynsmyndighet när vattenskyddsområdet har beslutats av kommunen och länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över vattenskyddsområden som beslutats av länsstyrelsen. Tillsynen kan överlåtas. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet över militär verksamhet inom vattenskyddsområden. Havs- och Vattenmyndigheten är tillsynsvägledande myndighet. Miljösamverkan Sverige har pågående projekt om Tillsyn i vattenskyddsområden som pågår till april 2025.

2.5.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen avser kontroll av att föreskriften efterlevs samt att förbud och meddelade dispenser och tillstånd följs. Vatten är vårt viktigaste livsmedel, utsläpp kan ge

irreversibla skador på vattenresursen varför tillsyn är viktigt. Ett vattenskyddsområde är många gånger stora områden och inom den kan det förekomma olika verksamheter eller åtgärder. Tillsynen omfattar att kontrollera att de verksamheter och åtgärder som försigkommet inom området uppfyller föreskrifternas villkor. Men för en riskbaserad tillsyn behöver tillsyn av vattenskyddsområde vägas mot tillsyn av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Den riskbedömningen är inte alltid lätt att göra varför det finns behov av ökat stöd i form av tillsynsvägledning.

2.6. Artskydd, tillsyn inom handel, preparering och förevisning

2.6.1. Beskrivning

CITES-tillsynen innebär tillsyn utifrån förordning (EG) nr 338/97 som är EU:s genomförande av CITES-konventionen, som reglerar internationell handel med hotade arter. Ungefär 40 900 olika arter av djur och växter omfattas av krav på import- och exporttillstånd samt intyg för kommersiella aktiviteter inom Sverige och EU med produkter eller levande djur och växter. I artskyddsförordningen regleras tillståndskrav för konservatorer och för verksamheter som yrkesmässigt eller i förvärvssyfte handlar med levande CITES-listade eller fridlysta djur och växter. Genom att ålen (*Anguilla anguilla*) sedan 2008 är CITES-listad omfattas ålfiskare som säljer sin fångst levande av kraven på verksamhetstillstånd. I artskyddsförordningen genomförs också EU:s zoodirektiv med tillståndskrav för djurparker. Tillsynen enligt artskyddsförordningen gäller också handel med arter som omfattas av EU:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv. Naturvårdsverket får meddela föreskrift om avgift för tillsynen, vilket gjorts för zoohandel och konservatorer. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och Naturvårdsverket tillsynsvägledande myndighet. En utredning om artskyddsförordningen presenterades i juni 2021 (SOU 2021:51). EU:s förordning 2022/2065 "Digital Service Act" (DSA) om ansvar och tillsyn på internetplattformar trädde i kraft 17 februari 2024.

2.6.2. Tillsynens förutsättningar

Artskyddsbrott som kopplar till handel/preparering/förevisning har utretts i regeringsuppdrag som gett förslag bland annat på regeländringar som skulle underlätta tillsynen (Jordbruksverket 2016 och 2019). Tillsynen gränsar nära till polisens arbete och nationell samordning med Polismyndigheten, Tullverket med flera finns. Regelverken för verksamheterna är komplicerade för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter och det finns stora behov av information och vägledning. Verksamhetsutövare med tillstånd enligt artskyddsförordningen (zoohandlare, handel med levande ål, konservatorer och djurparker) ska lämna årlig förteckning till tillsynsmyndigheten över vilka arter och exemplar som handlats med samt vilket ursprung varje exemplar har. Tillsynen bedrivs främst i de tillståndsprövade verksamheterna. Djurparker har till exempel tillstånd enligt artskyddsförordningen men behöver dessutom tillstånd enligt djurskydds- och jaktlagstiftningen som alla reglerar hållandet av djur med delvis överlappande tillsyn som följd. Tillsynen ska bidra till att all handel och andra kommersiella aktiviteter med djur och växter är legal och inte påverkar bevarandet av arter i naturen. Tillsynen av handel som sker via Internet är till stor del oreglerad med oklar ansvarsfördelning. EU:s DSA-förordning kan ge nya förutsättningar för tillsyn av annonsering online.

Egeninitierad, planerad tillsyn bedrivs endast i begränsad utsträckning, främst av brist på resurser men också i viss mån av brist på kompetensutveckling och vägledning. Länsstyrelsernas tillsyn bedrivs därför främst genom handläggning av inkomna

klagomål och tips och den tillsyn som görs i samband med tillståndsprovning av verksamheter. Det innebär sammantaget att det inte är en överlagd riskbedömning som ligger till grund för den tillsyn som bedrivs.

Det är ett stort problem att ansvarsfördelningen för tillsyn av handel som sker online inte är tydligt reglerad. Eftersom det är troligt att merparten av handeln med produkter av hotade växter och djur idag sker via Internet, så är det olyckligt att tillsyn görs i ytterst begränsad omfattning. Bristen på ansvarsfördelning gör att tillsynen online inte blir ett fungerande verktyg i nuläget.

Som stöd för länsstyrelsernas tillsyn finns Naturvårdsverkets handbok¹ publicerad på webben tillsammans med flera skriftliga vägledningar i olika sakfrågor. Ny vägledning tas fram löpande vid behov. Naturvårdsverket anordnar årligen en artskyddskonferens samt flera webinarier för länsstyrelsernas handläggare. Det finns behov av ytterligare utbildningar och vägledning som stöd för tillsynen.

2.7. Fridlysning

2.7.1. Beskrivning

Alla fåglar som lever vilt i EU samt djur och växter i bilaga 1 markerade med N/n och samtliga i bilaga 2 till artskyddsförordningen är fridlysta. Fridlysningen är delvis i bilaga 1 en del av Sveriges genomförande av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. De stora hoten mot fridlysta arter är jordbruk/skogsbruk och exploatering (Eide, m.fl., 2020). Eftersom fridlysta arter förekommer överallt i naturen är överträdelser över fridlysningsbestämmelserna svåra att hantera med planerad tillsyn. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och Naturvårdsverket tillsynsvägläggande myndighet. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet över militär verksamhet och Skogsstyrelsen för skogsbruksåtgärder. En utredning om artskyddsförordningen presenterades i juni 2021 (SOU 2021:51).

2.7.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen kan handla om att kontrollera att fridlysningsreglerna upprätthålls samt att kontrollera dispensgivna åtgärder och eventuella kompensationsåtgärder. Den största delen av fridlysningsärendena aktualiseras för närvarande inom skogsbruket och är då föremål för Skogsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som har att tillse att en skogsbruksåtgärd inte når upp till tröskeln att dispens krävs och att upptäcka eventuella artskyddsbrott. För att underlätta samordning har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tagit fram gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2016).

Inom planer och miljöprovningar hanteras också fridlysningsfrågor. Forskning pekar på att uppföljningen av hur livsmiljöer och arter påverkas av en tillståndsgiven verksamhet är bristfällig. Kontrollprogram ska se till att de villkor som satts upp för tillståndet till verksamheten efterlevs. Kontrollprogram bör ha tydliga mål och en tydlig frågeställning kring vilka effekter som kan förväntas och vilka arter som kan påverkas. Dock saknas ofta tydliga villkor samt även rutiner för hur villkor ska följas upp i tillsynen av verksamheterna och uppföljande tillsyn sker inte idag i så stor

¹ Naturvårdsverket 2009. Handbok artskydd – del 2. Handel, preparering och förevisning.

utsträckning. För vindkraftsverk i vatten finns det en rapport om kontrollprogram från 2017².

Egeninitierad, planerad tillsyn bedrivs endast i begränsad utsträckning, främst av brist på resurser. Länsstyrelsernas tillsyn bedrivs därför främst genom handläggning av inkomna tips och anmälningar. Det innebär att det inte är en överlagd riskbedömning som ligger till grund för den tillsyn som bedrivs. Tillsynen speglar istället separata händelser som kommer till myndighetens kännedom via externa aktörer.

Som stöd för länsstyrelsernas tillsyn finns Naturvårdsverkets handbok³ publicerad på webben tillsammans med flera skriftliga vägledningar i olika sakfrågor. Ny vägledning tas fram löpande vid behov. Naturvårdsverket anordnar årligen en artskyddskonferens samt webinarier vid behov för länsstyrelsernas handläggare. Dessutom pågår ett gemensamt arbete med Skogsstyrelsen om artskydd i skogen. Det finns behov av mer tillsynsvägledning om uppföljning av villkor genom tillsyn.

2.8. Invasiva främmande arter

2.8.1. Beskrivning

Invasiva främmande arter bedöms vara ett allt större hot mot den biologiska mångfalden. Cirka 10 % av Sveriges naturtyper och cirka 5 % av Sveriges arter hotas av problematiska (invasiva eller inhemska) arter (Naturvårdsverket, 2020b). Regelverket finns i 8 kap 3–4 §§ miljöbalken, förordningen (SFS 2018:1939) om invasiva arter samt i EU-förordning (eu) 1143/2014. Enligt lagstiftningen har fastighetsägare en skyldighet att bekämpa eller på annat sätt hantera förekomster av förbjudna arter. Både enskilda och verksamheter berörs av förbuden att inneha arter och kravet att utrota exemplar, ytterligare krav ställs på verksamhetsutövare. Tillsynen är till mindre delar avgiftsbelagd. Regeringen har i maj 2024 remitterat Naturvårdsverkets förslag på nationell förteckning över invasiva arter, remisstiden är satt till 16 september 2024. Om regeringen beslutar om förteckningen kommer det innebära behov av mer tillsyn och tillsynsvägledning.

Tillsynsvägledningen delas mellan Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten, länsstyrelsen är tillsynsmyndighet, tillsammans med Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Möjlighet finns att delegera tillsynsansvaret till kommun. Skogsstyrelsen kan i framtiden ha ett tillsynsansvar för skogsträdarter av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion, men inga sådana arter finns i nuläget inom lagstiftningen och det finns inga signaler att det kommer göra det på en längre sikt. Frågan om invasiva arter kan aktualiseras inom många andra tillsynsområden exempelvis inom djurskydd och kommunal tillsyn kopplad till avfall.

2.8.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynsområdet är relativt nytt och skiljer sig från annan naturtillsyn (Naturvårdsverket, 2021c; Havs- och Vattenmyndigheten, 2021b). Tillsynsvägledning finns nu på plats från både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten men behov av ytterligare vägledning är fortfarande stort. Det visar bland annat inspel från tillsynsmyndigheterna i samband med uppföljningen av tillsynen 2023. Genomförandetakten i tillsynen ökar men är trots det liten och lagstiftningen är

² RAPPORT 6741 – Kontrollprogram för vindkraft i vatten

³ Naturvårdsverket 2009. Handbok artskydd – del 1. Fridlysning och dispenser

fortfarande i förändring. Det finns en osäkerhet om ansvarsfördelningen gällande invasiva arter. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet men kommunerna ansvarar för att ta bort och förhindra spridning på sina egna marker. Kommunerna har även ansvar för att se till så avfallet hanteras på ett sådant sätt att det inte ökar spridningen av invasiva arter. Prioritering och planering av tillsyn behöver utgå från att skada på naturvärden och kostnader för bekämpning ökar ju senare i artens etableringsskede en bekämpningsåtgärd genomförs. Tillsynen inom länsstyrelsen kan samordnas med annan tillsyn, exempelvis tillsyn av zoo-handel, djurparker, avfall eller i samband med 12:6-samråd. Idag är samordningen och samverkan av tillsynen mellan de olika tillsynsmyndigheterna inte så utvecklad.

2.9. Samråd enligt 12:6

2.9.1. Beskrivning

En verksamhet eller åtgärd som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, ska enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anmälas för samråd hos den myndighet som utövar tillsynen enligt 26 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheter är länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Samråd enligt 12:6 kan delegeras till kommunal myndighet men det har bara skett i begränsad omfattning. 12:6 samråd spänner över många olika områden. Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet.

2.9.2. Tillsynens förutsättningar

12:6-samråd är information och råd riktad till en verksamhetsutövare, som kan vara en enskild, en fastighetsägare eller ett företag. Det är också kontroll av en verksamhetsutövares egenkontroll avseende hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. 12:6-samråd är mängdärenden för både länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.

12:6 samråd ger möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa med förbud och föreläggande vid åtgärder och aktiviteter som innebär en väsentlig ändring av naturmiljön och kan ses som ett verktyg för tillsynsmyndigheterna att förhindra bortfall av naturvärden i vardagslandskapet. Begreppet "väsentlig ändring" kan vara svårt att bedöma för både tillsynsmyndighet och den som utför en åtgärd. Vad som följer av verksamhetsutövarens egenkontrollansvar och vilka uppgifter tillsynsmyndigheten bör ge under samrådet kan också vara svårt att bedöma. Tolkningsutrymmet orsakar olika bedömningar hos länsstyrelserna med konsekvensen att ärenden hanteras trots att de kanske inte uppnår krav för samråd samt att verksamhetsutövare får olika svar och bedömningar beroende på vilket län de har sin verksamhet i. Hantering av 12:6-samråd kan ställa stora krav på en handläggare att göra svåra geovetenskapliga, ekologiska och biologiska bedömningar. På senare år har antalet anmälningar som gäller solcellsanläggningar ökat kraftigt hos flera länsstyrelser. Tolkning och tillämpning av 12:6-samråd för sådana anläggningar spretar mellan olika länsstyrelser. Länsstyrelserna anser att solcellsanläggningar bör omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt och inte 12:6-samråd.

Som stöd för länsstyrelsernas handläggning finns Naturvårdsverkets handbok⁴ och allmänna råd⁵ publicerade på webben. Miljösamverkan Sverige har ett antal projekt som syftar till att likrikta bedömningarna och få bort ärenden som inte uppfyller kraven för när samråd krävs. Miljösamverkan Sverige har ett pågående projekt att ta fram handläggarstöd för hanteringen av solceller, som ska vara klart i december 2024.

Sammanfattningsvis är det tolkningsfrågor och bedömningar om vad som behöver anmälas som är den främsta utmaningen när det kommer till hanteringen av 12:6-samråd. Handboken är omfattande och ger ett stöd även fast den har några år på nacken. Miljösamverkan Sverige har haft och fortsätter ha projekt som syftar till att likrikta bedömningarna mellan länen. Det finns behov av mer tillsynsvägledning.

2.10. Hänsyn till jordbrukets natur- och kulturvärden

2.10.1. Beskrivning

Ängs- och betesmarker hör till de artrikaste miljöerna i vårt land och har därmed höga natur- och kulturvärden. Tillsynen bidrar till bevarande av grön infrastruktur och biologisk mångfald i odlingslandskapet. Jordbruksverket upplever att intresset för biologisk mångfald har ökat de senaste åren hos Jordbrukarna. Till exempel har en ny modul om biologisk mångfald tillkommit inom rådgivningsprogrammet Greppa Näringen. Mängden ängs- och betesmark som finns i Sverige har de senaste åren legat någorlunda konstant.

12 kap. 8–9 §§ miljöbalken ger Jordbruksverket föreskriftsrätt. I föreskriften (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket finns bestämmelser om vilken hänsyn som ska tas till natur- och kulturvärden vid skötsel av jordbruksmark och vad en anmälan om att ta jordbruksmark ur produktion ska innehålla. Föreskriften är en del i uppfyllandet av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektivet genom att den skyddar livsmiljöer och spridningsvägar för arter. Jordbruksverket är tillsynsvägledande myndighet och tillsynsmyndighet är länsstyrelsen. Tillsynen kan delegeras till kommun.

Föreskriften om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket kompletterar reglerna om biotopskyddsområde som Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för.

2.10.2. Tillsynens förutsättningar

Idag är föreskriften inte så känd hos verksamhetsutövare och länsstyrelserna. Det har inneburit att få anmälningar enligt föreskriften kommit in till länsstyrelserna. Till stöd för tillsyn utifrån föreskriften har Jordbruksverket en vägledning som uppdateras vid behov (Jordbruksverket, 2024). I tillsynsstrategin för 2022–2025 ingår fokusområdet Påverkan på kulturvärden i jordbrukslandskapet. Syftet har bland annat varit att göra föreskriften känd hos länsstyrelsernas kontrollanter samt öka uppföljningen av regelefterlevnaden. Tillsynsaktiviteterna har bland annat handlat om att följa upp nekade dispenser enligt föreskriften och Naturvårdsverket har i samverkan med Jordbruksverket genomfört årliga kunskapshöjande aktiviteter. Resultatet av fokusområdet har följts upp i den årliga uppföljningen av tillsynen för 2023–2025. Det är för tidigt att dra några slutsatser av fokusområdets effekt, men föreskriften bör nu

⁴ Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2001:6

⁵ Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. NFS 2001:15

vara mer känd hos länsstyrelserna. Med det sagt kommer det fortsatt finnas ett behov att även framåt att lyfta upp föreskriften och få till mer tillsyn.

3. Underlagslista

Centrum för miljö- och klimatvetenskap. *Ekologisk kompensation: Effekter av ekologisk kompensation på miljö och ekonomi*

<https://www.cec.lu.se/sv/forskning/pagaende-forskningsprojekt/ekologisk-kompensation>

Eide, W. m.fl. (red.). *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*. SLU Artdatabanken rapporterar 24. SLU Artdatabanken, Uppsala
[Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer– rödlistade arter i Sverige 2020 | SLU Artdatabanken](#)

Havs- och Vattenmyndigheten. *Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområde*. Rapport 2021:4

[Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden - Publikationer - Data, kartor och rapporter - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](#)

Havs- och Vattenmyndigheten. *Stöd för dig som arbetar med främmande arter*

<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/frammande-arter/stod-for-dig-som-arbetar-med-frammande-arter.html>

Havs- och vattenskyddsområden. *Vattenskyddsområde*

[Vattenskyddsområde - Avlopp och dricksvatten - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](#)

Jordbruksverket. *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*. Rapport 2016:2

[Förstärka åtgärder mot artskyddsbrott - Jordbruksverket](#)

Jordbruksverket. *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*. Rapport 2019:14

[Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott - Jordbru \(jordbruksverket.se\)](#)

Jordbruksverket. *Vägledning till Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket*

[Vägledning till Jordbruksverkets föreskrifter](#)

Miljösamverkan Sverige. *Grön utveckling 2017-2019. Prövning och tillsyn inom naturvårdsområdet*

<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/rapport-gron-utveckling-2017-2019.pdf>

Miljösamverkan Sverige. 2019b. *Strategisk naturvårdstillsyn*

[Strategisk naturtillsyn - Miljösamverkan Sverige \(miljosamverkansverige.se\)](#)

Miljösamverkan Sverige. *Natur*

<https://www.miljosamverkansverige.se/natur/>

Miljösamverkan Sverige. *Stärkt grön tillsyn – handläggarstöd*

<https://www.miljosamverkansverige.se/natur/starkt-gron-tillsyn-handlaggarstod/>

Naturvårdsverket, m fl. *Nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken 2022-2025*

[Strategi för tillsyn enligt miljöbalken 2022-2025 \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Biotopskyddsområden. Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken*. Handbok 2012:1

[Biotopskyddsområden \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken*. Redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2024

[Uppföljning av tillsyn enligt miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Sammanfattning för beslutsfattare (IPBES)*. Rapport 6917

[Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv* Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018

[Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Antal och areal för naturreservat i Sverige*

<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/naturreservat-antal-och-areal/>

Naturvårdsverket. *Arter och artskydd*

[Arter och artskydd \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Natura 2000 i Sverige*

[Natura 2000 i Sverige \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Vägledning om länsstyrelsens arbete mot invasiva främmande landlevande växter*

[Om länsstyrelsens arbete mot invasiva främmande landlevande växter \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Ekologisk kompensation*.

[Ekologisk kompensation \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Biotopskyddsområden*

[Vägledning om biotopskydd \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2016. *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*

[Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket \(skogsstyrelsen.se\)](#)

Naturvårdsverket. *Invasiva främmande arter*

[Invasiva främmande arter – djur och växter \(naturvardsverket.se\)](#)

SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken*

[Strandskyddet i praktiken - Regeringen.se](#)

SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*

[Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd - Regeringen.se](#)

SOU 2021:51. *Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar*

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/06/skydd-av-arter---vart-gemensamma-ansvar/>