



Naturvårdsverket
Blekhölmsterassen 36
106 48 Stockholm

Datum 2006-02-03
Dnr 32-2005-0734

Granskning av medel för skötsel av skyddade områden m.m.

Som ett led i den årliga revisionen av Naturvårdsverket har Rikskontrollen bl.a. granskat rutiner för fördelning av medel från anslaget för bevarande av biologisk mångfald (anslag 34:3) med tonvikt på frågor om skötsel av skyddade områden och Naturvårdsverkets roll som tillsynsvägläddande myndighet för skyddade områden.

Granskningen har utförts av Stefan Andersson och Petra Pohjanen och har resulterat i iakttagelser som Rikskontrollen vill fästa Naturvårdsverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Ytterligare iakttagelser har avrapporterats i revisionspromemoria.

Rikskontrollen önskar information senast 2006-04-21 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

1. Medel för skötsel av skyddade områden

Granskning av skötselmedel (del av anslag 34:3 ap 2) för skyddade områden har inriktats mot Naturvårdsverkets rutiner för fördelning och uppföljning av medel samt att Naturvårdsverkets villkor vid medelsöverföring till länsstyrelserna är i enlighet med Naturvårdsverkets anslagsvillkor.

1.1 Bemyndiganden

Av regleringsbrevet för år 2005 framgår att Naturvårdsverket inte har något bemyndigande för framtida åtaganden avseende anslag 34:3 ap 2.

Rikskontrollen har konstaterat att Naturvårdsverket tagit beslut om framtida finansiering av LIFE- och strukturfondsprojekt samt att Naturvårdsverket tecknat avtal med länsstyrelser/stiftelser om framtida finansiering av naturreservat och nationalparker.

Rikskontrollen har gått igenom 16 avtal¹ som innebär framtida åtaganden avseende förvaltning av skyddade områden och framtida bidragsutbetalningar i samband med samarbetsprojekt inom EU. Avtalen har tagits fram av enheten för skötsel. Enligt uppgift representerar dessa avtal samtliga framtida åtaganden avseende skötsel av skyddade områden vid utgången av 2005.

¹ Se bilaga 1



Genomgången visar att Naturvårdsverket vid tidpunkten för granskningen hade ingått framtida åtaganden avseende skötsel av skyddade områden för drygt 60 miljoner kronor (år 2006 och senare).

I enlighet med 20 § anslagsförordningen (1996:1189) har en myndighet inte rätt att göra åtaganden som medför framtida utgifter utöver vad som kan göras med stöd av det generella bemyndigandet i 19 § anslagsförordningen. Riksrevisionen anser mot bakgrund av ovanstående att Naturvårdsverket har överskridit sina befogenheter.

Naturvårdsverket har i ett av besluten tagit in villkor om att beslutet endast gäller under förutsättning av att finansiering erhålls från statsmakterna. Riksrevisionens bedömning är att trots villkoret, har Naturvårdsverket inte rätt att ingå åtaganden som inte grundas på bemyndiganden i regeringsbeslut.

Rekommendation:

Naturvårdsverket bör omgående begära att få bemyndiganden från regeringen avseende anslag 34:3 ap 2. Vidare bör Naturvårdsverket införa rutiner som tillser att framtida åtaganden inte ingås om bemyndigande härför saknas.

1.2 Administrationskostnader på anslag

Av 5§ anslagsförordningen framgår att om regeringen inte har beslutat annat, skall en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalningar av transfereringar, belasta myndighetens förvaltningsanslag.

Av Naturvårdsverkets regleringsbrevet för år 2005 (anslag 34:3 ap 2) framgår att:

”Anslagsposten disponeras för kostnader för skötsel, fastighetsförvaltning, uppföljning och övervakning av nationalparker, naturreservat och andra områden med områdesskydd...”

”högst 180 800 tkr får disponeras för statsbidrag till kommunala och lokala investeringsprogram inom ramen för regeringens satsning på lokal och kommunal naturvård. Av dessa skall 4 200 tkr användas för länsstyrelsernas administration av detta statsbidrag.”

Av Naturvårdsverkets beslut (avdelningsprotokoll Nr N 11/05) framgår att Naturvårdsverket beslutar om att lämna bidrag med 4 200 tkr till länsstyrelsernas administration av satsningen på lokala och kommunala naturvårdsprojekt. Detta är i enlighet med anslagsvillkoren i regleringsbrevet.



Naturvårdsverket har emellertid även beslutat om att lämna ytterligare bidrag till administration av länsstyrelsernas förvaltning med 8 600 tkr, vilket alltså Naturvårdsverkets regleringsbrev inte ger utrymme för.

Vid Riksrevisionens granskning konstaterades vidare att Naturvårdsverket inte skriftligen har definierat vilka kostnader som länsstyrelserna får belasta skötselmedlen med. Enligt uppgift från Naturvårdsverket görs tolkningen av ”administrationskostnader” istället i den årliga dialogen om medelstildelning mellan myndigheten och länsstyrelserna. Några skriftliga beslut där administrationskostnader definierats utifrån dialogen har dock inte tagits fram. Riksrevisionens bedömning är att det därför finns risk för att länsstyrelserna använder skötselmedel till ändamål som istället borde täckas av myndigheternas förvaltningsanslag dvs. att skötselmedlen används i strid med 5 § anslagsförordningen samt regleringsbrevets villkor (anslag 34:3 ap 3).

Riksrevisionen har under hösten 2005 haft samarbete med revisorerna på två länsstyrelser. Riksrevisionens granskning visar att dessa länsstyrelser gör olika bedömningar av vilka utgifter som får finansieras med Naturvårdsverkets skötselmedel och vad som ska finansieras med länsstyrelsens egna förvaltningsanslag.

Rekommendation:

Naturvårdsverket bör tillse att anslagen avräknas i enlighet med regleringsbrevets villkor. Om regeringen inte beslutat om annat skall en myndighets samtliga utgifter för verksamheten belasta myndighetens förvaltningsanslag.

Naturvårdsverket bör skriftligen fastställa riktlinjer för vilka typer av kostnader som länsstyrelsen får belasta skötselmedlen med och vilka kostnader som utgör utgifter för verksamheten enligt 5 § anslagsförordningen och som därmed ska belasta myndighetens förvaltningsanslag.

2. Tillsyn av skyddade områden

Naturvårdsverket har under senare år fått kraftigt ökade resurser för investeringar för naturvård. Bakgrunden är miljö kvalitetsmålet Levande skogar, där delmål 1 anger att målsättningen är att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från produktion fram till år 2010, varav 400 000 hektar utgörs av naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma utredning, Nationell strategi för formellt skydd av skog (NV dnr 310-419-04) kommer de statsfinansiella kostnaderna att uppgå till 10 600 mnkr för åren 2004 - 2010, varav 9 400 mnkr utgör ersättning för naturreservat.



Totalt i Sverige finns 28 nationalparker samt ett stort antal naturreservat och naturvårdsområden. Sammanlagt upptas drygt 8 % av Sveriges yta av naturskyddad mark. Skyddade områden står alltså för väsentliga värden, både ekonomiskt och i naturhänseende.

2.1 Naturvårdsverkets roll som tillsynsvägledande myndighet för skyddade områden

Enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledning av de operativa tillsynsmyndigheterna vad gäller viktiga delar av miljöbalkens (1998:808) tillämpning, vari ingår tillsyn av skyddade områden. Länsstyrelserna är enligt samma förordning operativ tillsynsmyndighet för skyddade områden.

Vid Riksrevisionens granskning av Naturvårdsverkets roll som tillsynsvägledande myndighet för skyddade områden konstaterades att myndigheten gett ut vissa riktlinjer för länsstyrelsernas tillsynsarbete. Riktlinjerna omfattar dock endast i begränsad omfattning praktisk handledning för tillsyn av skyddade områden exempelvis avseende metodik och tillsynsfrekvens.

Riksrevisionen har under 2005 utfört granskning av skyddade områden på två länsstyrelser. Vid denna granskning konstaterades att dessa länsstyrelser lägger mycket begränsade resurser på tillsyn av skyddade områden. Vid Riksrevisionens granskning av Naturvårdsverket konstaterades vidare att myndigheten idag inte genomför någon systematisk uppföljning av den tillsyn som bedrivs på olika länsstyrelser.

Naturvårdsverket har under 2005 tagit fram en projektplan, ”bättre tillsyn i skyddade områden” (dnr 190-1787-05). Syftet med projektet är att kartlägga den tillsyn som bedrivs inom de skyddade områdena och diskutera hur det går att utveckla och strukturera tillsynen inom skyddade områden. I bakgrundsbeskrivningen till projektet konstateras att tillsynsarbetet i skyddade områden, t.ex. naturreservat, sedan lång tid kommit i skymundan i förhållande till övrigt tillsynsarbete. Bra vägledning och bra verktyg för tillsynsarbetet saknas hos många myndigheter och inget mer omfattande vägledningsarbete har skett på Naturvårdsverket. Konsekvensen har blivit att den faktiska tillsynen bedrivs med varierande ambitionsnivå och med olika metoder i de olika län.

Riksrevisionen anser att ovannämnda förhållande är otillfredsställande men ser samtidigt positivt på att Naturvårdsverket uppmärksammat problemet i projektet ”bättre tillsyn i skyddade områden”. Riksrevisionen konstaterar emellertid att projektet inte syftar till att ta fram en handbok för tillsyn av skyddade områden eller någon annan mer omfattande vägledning.



Rekommendation:

Naturvårdsverket bör systematiskt följa upp hur den faktiska tillsynen av skyddade områden utförs inom olika län.

Naturvårdsverket bör vidare utveckla riktlinjerna för tillsyn av skyddade områden så att de utgör ett tillräckligt stöd för de operativa tillsynsmyndigheterna. Avsaknad av utförliga riktlinjer medför risk för att den faktiska tillsynen som bedrivs varierar mellan olika län och inte når upp till den kvalité som Naturvårdsverket bedömer som tillräcklig enligt målsättningen för de skyddade områden.

Revisionschef Gina Funnemark har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Stefan Andersson har varit föredragande.

Gina Funnemark

Stefan Andersson

Kopia för kännedom:

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet