

Tillsynsplan 2022 med behovsutredning 2022-2024 – Miljöbalken, strandskydd

Antagen av Stadsbyggnadsnämnden 2021-12-08

Innehåll

Inledning.....	3
Tillsynsmyndighetens uppgift.....	3
Uppdragets innebörd	3
Operativ tillsyn	3
Styrdokument m.m.	4
Nationella miljömål	4
Vattenförvaltningen	4
Översiktsplanen.....	4
Blåplanen.....	4
Nationell strategi för miljöbalktillsynen 2022-2024	4
Finansiering	5
Planering av verksamheten	5
Behovsutredning 2022-2024	7
Händelsestyrd respektive planerad tillsyn	7
Resursbehov och konsekvensanalys	9
Tillsynsplan 2022	10

Inledning

Stränder har många olika värden och funktioner, ur ett ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt perspektiv. Den öppna landskapsbilden, natur- och kulturmiljön samt möjligheten till många olika slags aktiviteter bidrar till strändernas stora upplevelsevärden, både på landsbygden och i tätorter. Den strandnära zonen är särskilt värdefull för djur och växter, eftersom övergången mellan land och vatten ger förutsättningar för en mångfald olika livsmiljöer och funktioner. Strandområden är mycket artrika och fungerar också som skydd och som passager i landskapet. Stränderna är även viktiga inte minst för besöksnäringen.

Generellt strandskydd infördes 1975 med syfte att bevara allmänhetens friluftsliv och land- och vattenområden för att de är biologiskt värdefulla. Det generella strandskyddet är 100 meter från strandkanten både på land och i vattenområdet och inkluderar även undervattensmiljön. Strandskyddet gäller samtliga stränder vid havet, insjöar och vattendrag oavsett storlek. Det är förbjudet att inom strandskyddsområden vidta vissa åtgärder, som till exempel att anlägga, gräva eller bygga något. Bestämmelserna gäller både i tätort och i glesbygd. På några få platser är strandskyddet borttaget, till exempel i en del tätorter. Dispens från strandskyddsreglerna kan ges under vissa förutsättningar som finns uppräknade i miljöbalken.

Regler om strandskydd finns i 7 kap. 13-18 h §§ Miljöbalken (1998:808), MB. Regler om tillsyn finns i 26 kap MB.

Tillsynsmyndighetens uppgift

Uppdragets innebörd

I Vaxholms stad är det Stadsbyggnadsnämnden har ansvaret för tillsyn och prövning enligt strandskyddsbestämmelserna. Ansvaret omfattar alla strandskyddsområden som inte omfattas av något annat skydd enligt sjunde kapitlet i miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden. Som tillsynsmyndighet ska Stadsbyggnadsnämnden på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera iakttagandet av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken. Om reglerna inte följs kan nämnden ingripa med föreläggande. Föreläggandena kan förenas med vite. Nämnden är enligt miljöbalken också skyldig att göra en åtalsanmälan vid misstanke om brott mot strandskyddsbestämmelserna. I tillsynsmyndighetens uppdrag ingår även att genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Operativ tillsyn

Med operativ tillsyn menas, enligt 3 § miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13), sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. Åtgärder inom den operativa tillsynen kan krävas av händelser utifrån eller genom egeninitierad tillsyn. Tillsynsaktiviteterna kan vara planerade eller händelsestyrda och i båda fallen kan det handla om granskning/kontroll eller förebyggande/främjande insatser. Planerad tillsyn kan exempelvis vara information till allmänhet och tillsynskampanjer och händelsestyrd tillsyn kan vara handläggning av inkomna klagomål om överträdelser.



Styrdokument m.m.

Nationella miljömål

Flera av de nationella miljömålen har kopplingar till stränder och strandskyddet. Det gäller framför allt Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt Levande kust och skärgård, Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö samt Ingen övergödning. Landets kommuner har vid sidan av länsstyrelserna ett stort ansvar för att skyddet av stränderna fungerar på avsett sätt.

Vattenförvaltningen

Enligt EU:s ramvattendirektiv och de svenska miljö kvalitetsnormerna ska alla vattenförekomster uppnå god vattenkvalitet. I dagsläget uppnår endast en vattenförekomst i Vaxholm god status (Dammstakärret). Övriga vattenförekomster utsätts för olika typer av mänsklig påverkan som sammantaget resulterar i att god vattenkvalitet inte kan uppnås. Bland annat bedöms småbåtshamnar, muddring, ankringskador och kajer ha betydande negativ påverkan på vattenförekomster i Vaxholm och medverka till att god vattenkvalitet inte uppnås. Även mindre bryggor, pirar, broar, badplatser och kablar har en negativ miljöpåverkan. För att förbättra förutsättningarna att uppnå god vattenkvalitet föreslår Vatteninformation Sverige (VISS) att miljöpåverkan från båtliv i grunda vattenområden bör minskas, till exempel genom att begränsa förekomst av bryggor, pirar och platser för båtar genom planering, samfällighetsbryggor, båtpooler, båthotell/båtförvaring på land. Genom att utöva tillsyn av strandskyddsbestämmelserna kan Stadsbyggnadsnämnden därmed bidra till att förbättra förutsättningarna för att nå en god vattenkvalitet i vattenförekomsterna i Vaxholm.

Översiktsplanen

Vaxholm 2030 är en strategisk plan för Vaxholms långsiktiga utveckling. Den ger riktlinjer och förutsättningar och ska vara vägledande för beslut kring bland annat planering av markanvändningen i kommunen. I översiktsplanen anges inom vilka delar av kommunen som exploateringstrycket är som störst och var det pågår omvandling från fritidshusområden till permanentboende. Översiktsplanen redovisar även var i kommunen det finns grunda vattenområden och vikar samt viktiga sammanhängande grönområden. Översiktsplanen ger därmed underlag för utredning av behovet av strandskyddstillsyn och planering av tillsynsinsatser.

Blåplanen

Som ett tillägg till översiktsplanen har Vaxholms stad antagit en plan för utvecklingen av kommunens marina miljö (blåplanen). Dokumentet ska utgöra underlag för planering och prövning enligt exempelvis plan- och bygglagen och Miljöbalken. Den pekar ut värdefulla naturområden, föreslår åtgärder för att förbättra statusen i Vaxholms vattenförekomster och innehåller rekommendationer för bl.a. båtplatser, enskilda bryggor och strandskydd. Blåplanen är ett viktigt kommunalt styrdokument och underlag för planeringen av tillsynsverksamheten.

Nationell strategi för miljöbalkstillsynen 2022-2024

Tillsynsvägledande myndigheter som bl.a. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten har tagit fram en första nationell strategi för miljöbalkstillsynen för 2022-2024. Syftet med strategin är att främja tillsyn inom områden som ur ett nationellt perspektiv är extra angelägna under strategins period. Strategin innehåller sex tillsynsområden, kopplat till olika kapitel i



Miljöbalken. Till varje tillsynsområde hör ett antal fokusområden där det är särskilt viktigt ur ett nationellt perspektiv att stärka tillsynen. Till varje fokusområde kopplas därefter ett antal effektmål som anger övergripande nationella mål för miljöbalkstillsynen som gäller under strategins period, samt preciseringar av åtgärder, tillsynsaktiviteter och operativa mål.

Av de olika områdena så är det tillsynsområdet Naturtillsyn och fokusområdet Påverkan på naturvärden i grunda havsvikar som är relevant för strandskyddstillsynen.

Fokusområdet har följande effektmål:

- Planerad riskbaserad tillsyn bedrivs längs hela kusten i grunda exponeringsskyddade havsvikar.
- Minskad förlust av livsmiljöer i grunda exponeringsskyddade havsvikar genom tillsynsåtgärder.
- Effektivare tillsyn genom ökad samordning mellan olika tillsynsuppdrag.
- Effektivare tillsyn genom ökad vägledning.

Som tillsynsaktiviteter anges:

- Uppföljning av beslut om nekade dispenser görs genom tillsyn i/vid prioriterade grunda exponeringsskyddade havsvikar fr o m. 2022.
- Uppföljning av givna dispenser görs genom tillsyn av villkor i/vid grunda exponeringsskyddade havsvikar fr o m. 2022.
- Planerad riskbaserad tillsyn genomförs i/vid grunda exponeringsskyddade havsvikar och där det är skäligt föreläggs om återställelse fr o m. 2023.

Som operativa mål anges:

- Minst 30 % av nekade dispenser i/vid exponeringsskyddade grunda vikar har följts upp genom tillsyn under perioden 2022-2024.
- Planerad tillsyn ska utgöra minst 50 % av den totala tiden för tillsyn av strandskydd under perioden 2022-2024.

Finansiering

Tillsyn enligt Miljöbalken är delvis skattefinansierad och delvis avgiftsfinansierad. I den skattefinansierade tillsynen ingår bl.a. information och upplysningar, ogrundade klagomål, arbete med överklaganden och uppföljningar. Den avgiftsfinansierade tillsynen finansieras genom timavgifter som anges i den taxa som årligen beslutas i Kommunfullmäktige.

Planering av verksamheten

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ska det hos en operativ tillsynsmyndighet finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

Av förordningen framgår även att myndigheten ska upprätta en tillsynsplan för varje verksamhetsår. Planen ska också omfatta myndighetens hela ansvarsområde och den ska grundas på



behovsutredningen och registret över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Av tillsynsplanen ska det framgå hur tillsynsmyndigheterna har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin, som anses utgöra ett av de underlag som tillsynsmyndigheten behöver för sin planering av miljöbalkstillsynen.

Den operativa tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.



Behovsutredning 2022-2024

Händelsestyrd respektive planerad tillsyn

Hittills har Stadsbyggnadsnämndens tillsyn till största del varit händelsestyrd. Händelsestyrd tillsyn innebär främst att agera på inkommande klagomål. En nackdel med denna typ av arbets sätt är att tillsynen blir beroende av att någon anmäler. Det kan få till följd att tillsynen upplevs som orättvis och ineffektiv. Genom att planera strandskyddstillsynen kan myndigheten styra insatserna till de områden där behovet av tillsyn är särskilt stort. Planerade och samlade insatser främjar likabehandling och rättssäkerhet. En planerad insats fyller också den funktionen att strandskyddet uppmärksammas, eftersom man inför varje sådan insats går ut med information på exempelvis hemsida, sociala medier och genom brev till fastighetsägare i det område som berörs. Erfarenheter från andra myndigheter visar dessutom att planerad tillsyn är effektivare än händelsestyrd tillsyn (se SOU 2020:78, Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, s. 285).

Det lagstadgade uppdraget att ”i nödvändig utsträckning” kontrollera iakttagandet av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken betyder att kontrollen ska ske i sådan omfattning att alla inkommande ärenden handläggs med tillfredsställande kvalitet och att den bidrar till att regelefterlevnaden överlag är god. Bedömningen är att en del av tillsynen måste vara planerad för att uppdraget ska utföras på ett tillfredsställande sätt. En planerad tillsynsinsats ökar mängden ärenden och därmed även resursbehovet på kort sikt. På lång sikt bedöms däremot en systematisk och planerad tillsyn minska antalet överträdelse och klagomål, främja frivilliga rättelser och öka förståelsen för strandskyddet.

Mål

Allmänhetens förståelse för strandskyddets syften och innebörd ska öka och antalet överträdelse ska minska.

Aktiviteter/behov

- Öka handläggningstakten i syfte att minska ärendebalanserna.
- Utveckla mallar och rutiner samt ta fram informationsmaterial.
- Kartlägga grunda exponeringsskyddade havsvikar i kommunen som underlag för planerad tillsyn.
- Upprätta rutiner för uppföljning av beslut om dispens.
- Avsätta tid för planerad tillsyn.
- Ajourhålla information på hemsida om regler för strandskydd och tillsyn.

Tidsåtgång

I den här delen utreds hur mycket tid som behöver avsättas för tillsyn enligt Miljöbalken för att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer på tillsynsmyndigheten. Utredningen baseras på en nulägesbild över ärendebalanserna, statistik över antal inkomna ärenden de senaste åren samt de aktiviteter som bedöms behövas för att kunna fullgöra tillsynsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

Nedan anges hur mycket tid som bedöms behöva ägnas åt respektive tillsynstyp under perioden 2022-2024.



År 2022

Typ	Särskilda aktiviteter	Uppskattad tid/år (h)
Händelsestyrd tillsyn	Hantera inkommande ärenden och avarbeta befintliga ärenden	1375
Planerad tillsyn	Utveckla rutiner och mallar, förbereda insats, handlägga de ärenden som genereras	725
Information och rådgivning	Inkommande frågor och information på hemsida	50
Totalt		2150

År 2023

Typ	Särskilda aktiviteter	Uppskattad tid/år (h)
Händelsestyrd tillsyn	Hantera inkommande ärenden och avarbeta befintliga ärenden	1375
Planerad tillsyn	Utveckla rutiner och mallar, förbereda insats, handlägga de ärenden som genereras	675
Information och rådgivning	Inkommande frågor och information på hemsida	50
Totalt		2100

År 2024

Typ	Särskilda aktiviteter	Uppskattad tid/år (h)
Händelsestyrd tillsyn	Hantera inkommande ärenden och avarbeta befintliga ärenden	1375
Planerad tillsyn	Utveckla rutiner och mallar, förbereda insats, handlägga de ärenden som genereras	675
Information och rådgivning	Inkommande frågor och information på hemsida	50
Totalt		2100

Resursbehov och konsekvensanalys
-enligt SKR:s grundmodell för behovsutredning

Aktivitet	Timmar	Summa
Semester	220	
Sjukdom	60	
VAB	60	
Friskvård	40	
Personlig tid	60	440
Utbildning	100	
Extern samverkan	100	
Intern samverkan	100	
Planering	80	
Kvalitetsarbete	80	
Övrig administration	100	560
Kärnverksamhet	1 000	1 000
Summa		2 000

SKR:s grundmodell för behovsutredning visar att en handläggare på heltid har ca 1 000 timmar för kärnverksamheten och ca 500-600 timmar för gemensam tid, vilket innebär att man kan planera för 1 500-1 600 arbetstid/heltidstjänst. Vid deltidstjänst minskar främst tiden för kärnverksamheten då övrig tid oftast tas i anspråk.

Exempel:

Deltidsarbete 75 %, ger totalt 1 500 timmar varav 1 000 timmar inte berör kärnverksamheten. Tid kvar till kärnverksamheten blir då 500 timmar, dvs. hälften av en heltidstjänst.

Utifrån behovsutredningen för 2022-2024 ovan så skulle det krävas drygt två heltidstjänster för att fylla behovet av tillsyn enligt MB under denna period. Då har hänsyn inte tagits till det ökade behov som kan uppstå på grund av nyanställningar och glapp mellan det att en tjänsteman slutar och en annan börjar.

Tillsynsplan 2022

Resurser

Under 2022 kommer två till tre handläggare att arbeta med tillsyn på heltid, med stöd av förvaltningsjurist på deltid. Med hänsyn till att handläggarna även ska utföra tillsyn enligt plan- och bygglagen bedöms det saknas förutsättningar för att helt fylla behovet för 2022. Ärendemängden kommer därför inte att minska i den takt som skulle behövas för att på sikt nå ärendebalans. Möjligheterna att bedriva planerad tillsyn bedöms också bli begränsade.

Prioriteringar

Under 2022 avser Stadsbyggnadsnämnden att göra särskilda prioriteringar av ärenden enligt följande principer:

Mycket hög prioritet

1. Pågående misstänkta överträdelser som riskerar att få bestående konsekvenser för naturmiljön eller bli mycket svåra att återställa.

Hög prioritet

2. Andra pågående och misstänkt olagliga byggnationer och anläggningsarbeten.
3. Uppföljning av genomförandet av fattade beslut.
4. Ärenden som kan avskrivas utan närmare utredningsinsatser.
5. Ärenden som är av vikt för en pågående dispensprövning.
6. Ärenden där det finns tydliga samordningsvinster med redan pågående ärenden.

Normal prioritet

7. Övriga ärenden utifrån dels ålder, dels påverkan på strandskyddets syften.

Särskilda aktiviteter som planeras under 2022

- Framtagande av mallar, rutiner och informationsmaterial inför planerade tillsynsinsatser och uppföljning av beslut om dispens.
- Kartläggning av grunda exponeringsskyddade havsvikar i kommunen.
- Uppföljning av givna och nekade strandskyddsdispenser i grunda exponeringsskyddade havsvikar (utifrån den nationella strategin för miljöbalkstillsyn).
- Genomföra planerad tillsynsinsats med hänsyn tagen till den nationella strategin för miljöbalkstillsyn.

Målsättning

Att ärendebalanserna inte ska öka samtidigt som viss planerad tillsyn utförs.