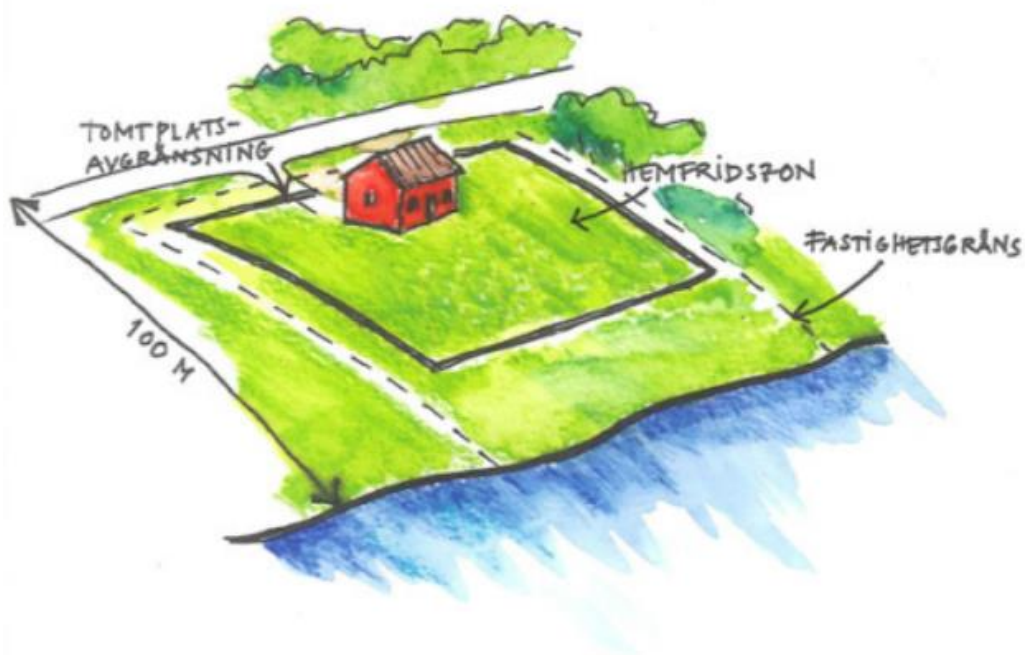


## Slutrapport strandskyddstillsynskampanj 2019



# Slutrapport strandskyddstillsynskampanj 2019

Skara kommun deltog i den gemensamma planerade strandskyddstillsynskampanjen som Miljösamverkan i Västra Götaland och Hallands län genomförde sommaren 2019. Den här slutrapporten har tagits fram för att redovisa hur tillsynen bedrevs, resultatet och avvägningar som gjorts i den planerade tillsynskampanjen, men även för att samla de kunskaper och erfarenheter som erhållits och som kommunen kan ta med sig inför planering av kommande tillsynskampagner.

## Bakgrund till strandskydd och ansvar

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd vid hav, sjöar, vattendrag och öar. Skyddet gäller i hela landet. Strandskyddet infördes på 1950-talet för att förhindra exploatering av stränder i vissa områden och på så sätt bevara allmänhetens tillgång till stränder och vatten för friluftsliv. Från och med juli 1975 gäller strandskydd generellt i hela landet. Det utvidgades 1994 till att också komma att skydda strandområdena på grund av deras stora betydelse för växt- och djurlivet.

Syftet med strandskyddet är idag att långsiktigt trygga allmänhetens förutsättningar för friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för växt- och djurliv, såväl på land som i vatten. Det generella strandskyddet gäller upp till 100 meter från strandlinjen, både på land och i vatten. Strandskyddet kan utvidgas av länsstyrelsen till att gälla upp till 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Utvidgat strandskydd förekommer i de flesta kommuner. Det utvidgade strandskyddet har funnits under lång tid. Sedan 1975 gäller det för kommunerna i Älvsborg, Bohuslän, Skaraborg och Halland. Det kan förekomma att strandskyddet är upphävt i strandnära lägen till exempel genom en detaljplan.

Förutom strandskydd finns även andra områdesskydd såsom Natura 2000, naturreservat och landskapsbildskydd. Om ett område omfattas av både strandskydd och någon annan typ av områdesskydd är det oftast länsstyrelsen som ansvarar för prövning och tillsyn av strandskyddet.

Inom strandskyddat område är det förbjudet att utan dispens:

- Bygga nytt eller ändra befintliga byggnader så att de kan användas till något annat ändamål,
- Utöka din privata zon/hemfridszon genom att till exempel ställa ut utemöbler eller anlägga gräsmattor eller rabatter på mark som är tillgänglig för allmänheten,
- Gräva eller förbereda byggnationer,
- Uppföra anläggningar eller anordningar utan dispens i ett område, som annars är tillgängligt enligt allemansrätten. Ingreppen får inte heller förändra livsvillkoren för djur och växter. Exempel på sådana anläggningar/anordningar är bryggor, pirar, muddring, vägar och parkeringsplatser.

De som önskar göra något av ovanstående måste ansöka om dispens från förbudet. För att dispensen ska beviljas måste den sökande visa att det finnas särskilda skäl och att de inte motverkar strandskyddets syften.

## Syftet med strandskyddstillsyn

Syftet med strandskyddstillsynen är att bevara strandområdenas värde för friluftsliv och biologisk mångfald, kontrollera efterlevnaden av miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och vid behov se till att åtgärder vidtas. Tillsynen bör ses som ett centralt verktyg för att skapa medvetenhet bland kommuninvånarna, och på så vis undvika framtida överträdelser. Att sprida kunskap om strandskyddet är en viktig del av tillsynen.

Tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken enligt 26 kap. samt vidta de åtgärder som behövs för att få till rättelse. Det ligger på tillsynsmyndigheten att visa på att en överträdelse har inträffat. I varje enskilt fall, och för varje objekt, ska det bedömas om det är rimligt att ställa krav på återställning eller inte. Figuren i bild 1 nedan kan vara en tankemodell för just denna bedömning.

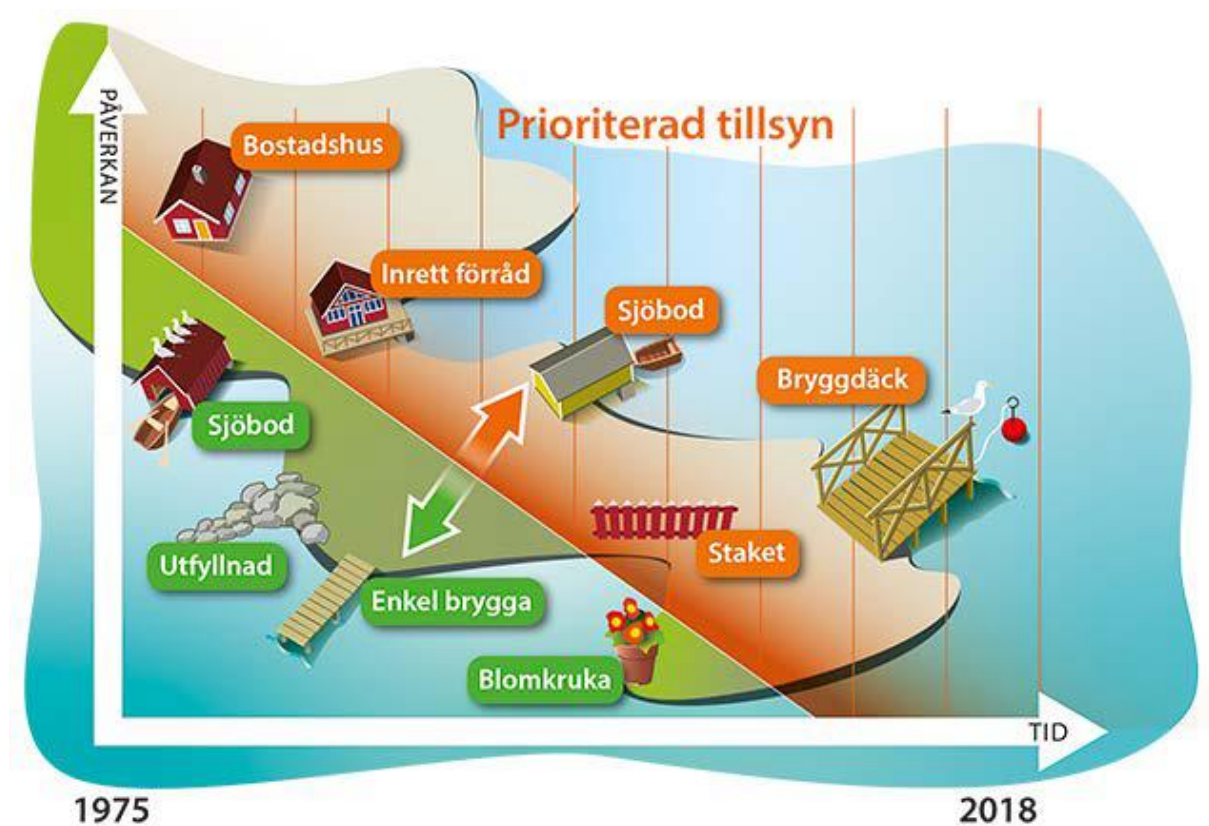


Bild från Miljösamverkans Sverige (Starkt grön tillsyn). Bilden visar enskilda objekt.

## Fördelar med planerad strandskyddstillsyn

Genom att bedriva planerad tillsyn kan kommunen se till så att kontroll och rättelse genomförs i de områden där strandskyddets värden är särskilt höga. Om tillsynsmyndigheten enbart bedriver tillsyn där överträdelser rapporterats in av allmänhet och grannar finns stor risk att tillsynen av strandskyddet slår orättvist. Tillsynen blir dessutom beroende av att någon anmäler överträdelser. Om kommunen däremot planerar strandskyddstillsynen och på eget initiativ kontrollerar att bestämmelserna efterlevs, riktas tillsynsresurserna till de platser där de gör mest nytta. Att planera och strukturera strandskyddstillsynen främjar också likabehandling och ökar rättssäkerheten.

## Strandskyddskampanjen i Skara kommun

Skara kommun deltog i den gemensamma planerade strandskyddstillsynskampanjen som Miljösamverkan i Västra Götaland och Hallands län genomförde sommaren 2019. Tillsyn av strandskyddet genomförs vid tre sjöar i Valle. Vid val av områden för tillsynen prioriterades områden med relativt mycket friluftsliv, som har skyddsvärd natur samt som kommunen har ansvar för att bedriva tillsyn av. Alla de tre sjöar som tillsynades 2019 har så kallat delat ansvar. Det betyder att för cirka hälften av strandområdet ansvarar kommunen för medan länsstyrelsen ansvarar för provning och tillsyn av strandskyddet för den andra delen.

I Skara finns cirka 50 sjöar och ett flertal vattendrag. Det har aldrig tidigare genomförts någon planerad strandskyddstillsyn av kommunen, så det passade bra att delta i kampanjen där kommunerna och länsstyrelserna i Halland och Västra Götaland tillsammans tog fram arbetssätt, underlag och metoder för tillsynen.

Det är Miljö- och byggnadsnämnden som är ansvarig för provning och tillsynen av strandskydd i Skara kommun, om inte områdena i fråga också har annat områdesskydd såsom Natura 2000, naturreservat eller landskapsskydd. För de områdena är det länsstyrelsen som prövar och bedriver tillsyn av strandskyddet.

## Information om hur strandskyddskampanjen genomfördes

Innan tillsyn ute i fält påbörjas så behöver områdena som ska kontrolleras först väljas och förankras hos nämnden. En tillsynsplan för strandskydd i Skara kommun togs fram och beslutades av Miljö- och byggnadsnämnden redan 2016. Till skillnad från vad som planerats i tillsynsplan för strandskydd från 2016 så genomfördes tillsyn av alla de tre valda sjöarna samtidigt istället för en sjö per år.

Information om fältbesöket skickades ut till berörda fastighetsägare i god tid innan besöket. Inför fältbesöket skickade kommunen även ut ett pressmeddelande som publicerades i Skaraborg Läns Tidning.

Det är omöjligt att i förväg uppskatta hur många strandskyddsöverträdelser som skett och hur mycket tid det kommer ta att granska, informera, utvärdera, kommunicera, förelägga och följa upp vart och ett av överträdelserna. Vid strandskyddstillsyn som genomfördes i Skara kommun valde kommunen att fokusera på permanenta byggnader och anläggningar som har en tydlig privatiserande effekt på strandområdena.

Skara kommun gjorde förberedande inventering genom att jämföra flygfoton från olika år (1975-2019) med fokus på flygfoton från 1996 och senare. För att kontrollera om strandskyddspliktiga objekt tillkommit på ett korrekt sätt och under rätt tidsperiod gjordes även en del kontroller i arkiv och diariesystem. Detta för att kontrollera om kommunen har gjort någon anteckning om byggnaden/anläggningen eller om det finns beslut om strandskyddsdispens. Utifrån den förberedande inventering så markerades strandskyddsobjekt eller fastighetsområden som inte behövde granskas närmare vid fältbesöket och de objekt som behövde kontrolleras noggrannare.

Under vecka 27 (3 juli) genomförde kommunens Miljöstrateg och Bygglovshandläggare fältbesök vid Husgårdessjön, Bysjön och Skärvalången. Vid de tre sjöarna råder strandskydd intill 200 meter från strandlinjen, vilket gäller både land- och vattenområdet. Syftet med platsbesöket var att kontrollera strandskyddslagstiftningens efterlevnad. Det är även att visa

fastighetsägare och allmänheten att Skara kommun betraktar allemansrätten och strandområdena som viktig att värna.

Vid strandskyddstillsynen genomfördes kontroll av bryggdäck, bryggor, byggnader, tillbyggnader, skyltar, stora häckar, stängsel och andra privatiserande åtgärder. Dessutom kontrollerades så att vegetationen inte påtagligt hade försämrats. Det senare visade sig svårare än väntad. Vid inspektionen tog kommunen foton och skrev anteckningar av vad som observerades på all fastigheterna. Tanken är att foton och observationerna som gjordes vid fältbesöket 2019 ska kunna användas i framtida prövning och tillsyn av strandskyddet.

Syftet med strandskyddstillsynen är inte enbart att kontrollera efterlevnaden. Tillsynen bör även ses som ett centralt verktyg för att skapa medvetenhet bland kommuninvånarna, och på så vis undvika framtida överträdelser mot strandskyddet. Det är även viktigt att tillsynen leder till likabehandling. Strandskyddstillsynen genomfördes därför per sjöområde där alla tre sjöarna gränsar till varandra.

Om överträdelse konstateras får fastighetsägaren möjlighet att söka dispens i efterhand. Strandskyddsdispensen prövas då med utgångspunkt att objektet inte redan uppförts, och utifrån samma villkor som vid andra dispensprövningar inom strandskydd. Konstateras ingen överträdelse får fastighetsägaren ett beslut om detta och ärendet avslutas.

## Resultat av strandskyddskampanjen i Skara kommun

Kommunen gjorde tillsyn på sammanlagt 21 fastigheter sommaren 2019 och observerade många mindre strandskyddsöverträdelser där rättelse kunnat utkrävas, men där kommunen denna gång valde att enbart dokumentera dem. Det handlar nästan huvudsakligen om utemöbler som stått på bryggor eller vid strandkanten, d.v.s. privatiserande av områden utanför de boendes tomtplats/hemfridszon eller att bestånd av träd/växlighet tagits ner. Anledningen till att Skara kommun valt att inte kräva rättelse för utemöbler är för att det är svårt att upprätthålla och kontrollera dessa med kommunens tillsynsresurser. Det är även viktigt att känna till att det åligger tillsynsmyndigheten att visa på att en överträdelse faktiskt har inträffat. I varje enskilt fall, och för varje objekt, ska det dessutom bedömas om det är rimligt att ställa krav på återställning eller inte.

På de 21 fastigheterna som kommunen besökte fann kommunen drygt 50 objekt som behövde kontrolleras närmare genom att jämföra hur det ser ut idag på platsen med flygfoton från olika år, detta för att veta när byggnaden eller anläggningen uppförts/flyttats. Av de 50-tal objekt som granskades närmare så var det åtta objekt på sex fastigheter som kommunen preliminärt bedömde kunde vara utförda i strid med strandskyddsbestämmelserna och där fastighetsägare behövde kontaktas/konsulteras.

Ett objekt tillhörde en fastighetsägare som kommunens tjänstemän träffade vid tillsynen i fält. Fastighetsägaren skickade samma dag in en ansökan om strandskyddsdispens för de solpaneler denne satt upp. Vid närmare undersökning av ett av de granskade objekten så visade sig det att den bryggan tillhörde en bygdeförening och två bryggor hade uppförts på en allmänning. De tre bryggorna kan vara olovlig anlagda, men det har i sådant fall skett för relativt länge sedan i de ena fallet och i det andra fallet så har bryggorna flyttats några meter och för att ersätta en äldre brygga. Eftersom det handlar om bryggor som allmänheten genom allemansrätten kan anses ha tillgång till så valde kommunen att inte starta några ärenden för

dem. Att ta bort dem bedömdes kunna leda till motsatt effekt och faktiskt kunnat minska allmänhetens möjlighet att bada och förankra båt i området.

Skara kommun skickade, efter att ha granskat gamla flygbilder och kontrollerat om det fanns relevanta uppgifter i diariesystemet, brev till tre fastighetsägare. Breven skickades för att det fanns indikationer eller oklarheter i om överträdelser mot strandskyddet skett eller inte. Fastighetsägarna lämnades möjlighet att redogöra för när de byggnader, anläggningar eller anordningar som kommunen observerat har uppförts, syftet samt om det finns några tillstånd.

En av fastighetsägarna önskade träffa kommunen för att diskutera och redogöra för de omständigheter som kommunen efterfrågat. Kommunen träffade det paret vid två tillfällen. Det ärendet var mycket svårbedömt, då det skett för relativt länge sedan av förra fastighetsägaren som säger sig fått besked om att inga tillstånd krävs för att uppföra det inhägnade bryggdäcket och komplementbyggnaden. Detta samtidigt som det är den här typen av byggnader och anläggningar som är absolut mest privatiserande. Miljö- och byggnadsnämnden beslutade efter noga övervägande att avsluta detta ärende utan vidare åtgärd. Det var många faktorer som spelade in, men i slutänden så ska nämnden vid tveksamhet hellre fria än fälla.

En av de andra fastighetsägarna med större bryggdäck och komplementbyggnaden kunde visa upp bygglov där det stod svart på vitt att området vid stranden är deras tomtplats och att inget strandskydd därför krävs. Miljö- och byggnadsnämnden beslutade att avsluta detta ärende utan vidare åtgärd.

Sammanlagt var det mycket få lagöverträdelser som observerades, om utemöbler exkluderas. Krav på rättelse krävdes efter granskningar enbart i ett fall (stängsel) och den fastighetsägaren utförde rättelse innan nämnden fattat beslut i frågan.

## Reflektioner

Sammanfattningsvis, och det vill vi som gjort tillsynen understryka, så var det få allvarliga strandskyddsöverträdelser som observerades vid de tre sjöar som kommunen kontrollerade under strandskyddskampanj. Det är känt sedan tidigare att många kommuner historiskt ibland gett felaktiga besked om att det inte krävts strandskyddsdispens och att de misstolkat reglerna för tomtplats och hemfridszon. Det är idag mycket svårt att veta vad kommunen faktiskt har angett eller lovat muntligt, men också för fastighetsägarna att bevisa detta. Att kräva rättning för något som tidigare fastighetsägare uppfört kan och ska ske, men är alltid svårare och ju längre tillbaka i tiden åtgärden gjorts desto svårare är det för kommunen att bevisa detta. Det är också viktigt att utgå från de förutsättningar som faktiskt råder och att det är enorm skillnad på dagens flygbilder och de historiska. Med moderna flygbilder kan vi se det mesta klart och tydligt, medan det på gamla flygfoton ofta kan vara svårt att se objekt mindre än bostadshus.

Det är viktigt att bevara strandområdena för friluftsliv och värna den biologiska mångfalden. Att kontrollera efterlevnaden av miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och vid behov se till att åtgärder vidtas är en central del i kommunernas tillsyns- och myndighetsansvar. Att genomföra planerad strandskyddstillsyn med ett pars års mellanrum är något som kommunen bör fortsätta göra och som vi som genomfört den planerade strandskyddstillsynen 2019 rekommenderar Miljö- och byggnadsnämnden. De underlag, vägledning och metoder som tagits fram till strandskyddstillsynskampanj 2019 kan med fördel användas även framöver.

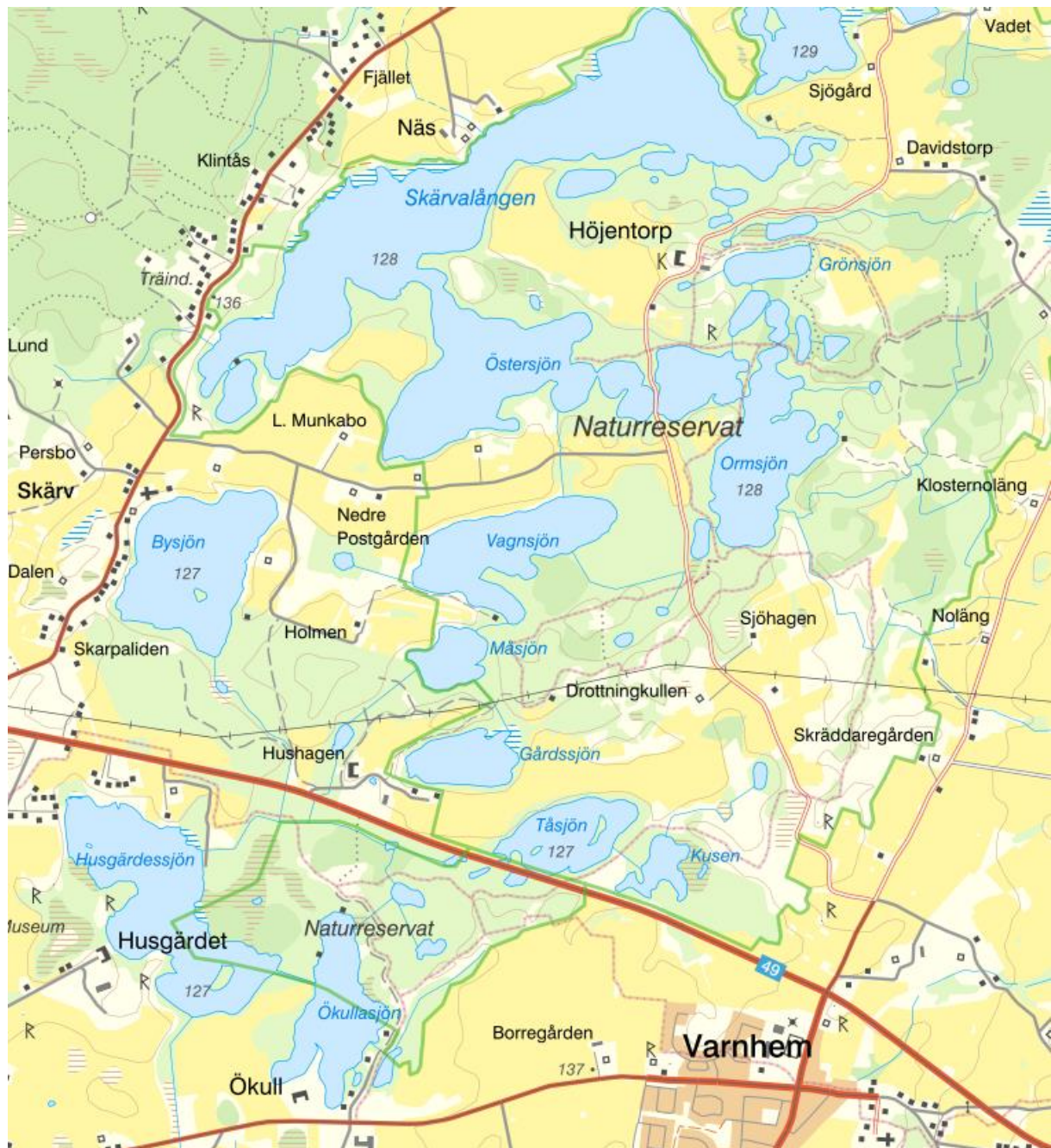
## Resultat av den regionala strandskyddskampanjen

Skara kommun deltog även i projektgruppen som planerade och tog fram underlag för den planerad strandskyddstillsyn som pågick mellan oktober 2018 och januari 2020. Syftet med projektet var att förbättra förutsättningarna för kommunerna och länsstyrelserna i Västra Götaland och Hallands län att arbeta systematiskt, effektivt och kontinuerligt med strandskyddstillsyn.

Projektet har utvärderats och anses ha bidragit till den övergripande målsättningen genom att ge förutsättningar för att en gemensam planerad strandskyddstillsyn ska kunna genomföras i kommunerna med ett rättssäkert och gemensamt arbetssätt. Vidare bidrog projektet till en ökad legitimitet och kunskap för lagstiftningen gällande strandskydd. Under projekttiden tog projektgruppen fram en stor mängd underlag- och vägledningsmaterial, har haft en kick-off och Skypemöte för att stötta deltagarna i tillsynskampanjen som pågick 1 juni- 31 oktober 2019 samt tagit fram en samarbetsyta för strandskyddshandläggare på Tillsynsportalen Väst. Sammanlagt deltog 17 kommuner/kontor i tillsynskampanjen för planerad strandskyddstillsyn. I kampanjen besöktes sammanlagt 353 platser (fastigheter/ arrendetomter/ tomtplatser) och totalt kontrollerades 575 objekt. De vanligaste objekten som kontrollerades i fält var brygga/bryggdäck/pir och förråd/sjöbod/ gäststuga/ bastu/lusthus och övriga anordningar.



## Karta över sjöarna Husgärdessjön, Bysjön och Skärvalången



Översiktskarta över Valle och sjöarna Husgärdessjön, Bysjön och Skärvalången.