



Naturskyddsföreningen  
i Stockholms län

# **STRANDSKYDD**

**- ett angeläget allmänt intresse**

**En studie av fyra skärgårdskommuner i Stockholms läns hantering av  
strandskyddet**

**Tomas Beckman  
Juni 2001**

**INNEHÅLL**

Innehåll	1
Förord	2
Sammanfattning	4
Historik	5
Strandskyddsregler	7
Strandskyddets omfattning	7
Strandskyddets syfte	7
Strandskyddets innebörd	7
Beslutande myndighet	7
Förutsättningar för dispens	7
Överklagande	9
Rättsfall	10
Utredningar	12
Stockholms län	15
Allmänt	15
Kommunala översiktsplaner	15
Undersökningen	17
Norrtälje	19
Nynäshamn	21
Haninge	22
Värmdö	23
Slutsatser och diskussion	28
Litteraturlista	31
Bilaga: lagtext	32

## FÖRORD

Denna rapport är en sammanställning av en undersökning som Naturskyddsföreningen i Stockholms län genomfört angående några kommuners hantering av sina strandskyddsdispenser.

Sveriges stränder utgör en naturtillgång av mycket stort värde. Sverige har en lång och mångfasetterad kuststräcka och inte minst skärgårdsområdena är unika i världen. Stränderna har stor betydelse för såväl friluftslivet som för den biologiska mångfalden. Detta är något som statsmakterna slagit fast vid ett flertal tillfällen, och strandskyddsreglerna har också successivt skärpts. Sedan ett antal år tillbaka råder ett principiellt förbud mot byggande på stränderna, men med vissa möjligheter till dispens. Denna dispensmöjlighet har dock statsmakterna inskränkt under senare år genom successiva skärpningar av lagstiftningen. Trots detta fortsätter alltjämt exploateringen av stränderna.

Naturskyddsföreningen arbetar för ett skydd av värdefulla naturmiljöer och för bevarande av den biologiska mångfalden. Här utgör stränderna en av de viktigare miljöerna. Det är därför naturligt att Naturskyddsföreningen intresserar sig för strandskyddet och dess utveckling.

Syftet med denna undersökning är att kartlägga hur det faktiskt förhåller sig med strandskyddshanteringen i några kommuner under ett år och sanningshalten i det ofta framförda påståendet att lagstiftarens tydliga intentioner om restriktivitet i dispensgivningen inte slagit igenom i praktiken i den kommunala hanteringen. Detta gäller inte minst den 1994 införda lagändringen, som innebar att strandskyddets syfte utökades till att omfatta även bevarandet av goda livsvillkor för växt- och djurlivet.

Vi har valt ut fyra kommuner i Stockholms län; Nynäshamn, Haninge, Värmdö och Norrtälje, och gått igenom alla deras strandskyddsdispenser under 1998, sammanlagt 440 stycken. Granskningen har främst koncentrerats på den formella hanteringen; hur kommunernas beslut överensstämmer med gällande lagregler och rekommendationer vad gäller utformning och motivering m.m.

Resultaten är inte helt sammanfallande, men den allmänna bilden är likväl mycket oroande, både från naturvårds- och rättssäkerhetssynpunkt:

- Lagstiftningen säger att dispens från det generella strandskyddet endast kan ges om det finns "särskilda skäl". I praktiken är dispensgivningen mycket ymnig. Man får snarast intrycket att lagstiftningen i många fall tillämpas i direkt kontrast till bokstaven, dvs dispens beviljas såvida inte särskilda skäl talar emot.
- Kompletteringen av lagstiftningen 1994 med regler som sa att strandskyddet inte bara skulle "trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv" utan dessutom "bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet" har inte slagit igenom. Kommunerna lämnar ofta dispenser utan att ha utrett vilka effekter dispensen får på djur- och växtlivet.

Sedan den nya miljöbalken började gälla 1 januari 1999 kan Naturskyddsföreningen (och andra större organisationer med miljöinriktning) överklaga dispenser från strandskyddet. Naturskyddsföreningen har gjort detta i flera fall. Mot bakgrund av den mycket bristfälliga övervakning av hur lagstiftningen tillämpas som finns har föreningen ett stort ansvar att se till att den kommunala dispensgivningen begränsas och att lagtillämpningen sker på ett korrekt sätt.

Räcker inte detta för att skydda de stora naturvärdena längs våra stränder måste lagen skärpas.

Faktainsamlingen till denna rapport har i huvudsak gjorts av Mikael Hasselbo, praktikant, medan sammanställning och övrigt arbete gjorts av Tomas Beckman, projektanställd.

Stockholm i juni 2001

Magnus Nilsson  
Ordförande  
Naturskyddsföreningen i Stockholms län

## SAMMANFATTNING

Den egentliga strandskyddslagstiftningen är av relativt sent datum. Första riktiga ansatsen kom 1950, men reglerna har alltsedan dess successivt skärpts. Från början var syftet endast att värna allemansrätten och allmänhetens tillgång till orörda stränder för friluftsliv m.m. Från och med 1994 utökades syftet med strandskyddet till att gälla även bevarandet av goda livsvillkor för växt- och djurlivet. I dag är det fastslaget att strandskyddet är ett angeläget allmänt intresse som skall ses i ett långsiktigt perspektiv. Utrymmet för avsteg är litet och eventuella dispenser skall ges med stor restriktivitet.

Strandskyddet finns regelmässigt med som en punkt i kommunernas översiktsplaner. Detta gäller även för de fyra kommuner som ingår i denna undersökning och samtliga anger i sina planer att strandskyddet är viktigt och måste värnas.

När man kommer ner på den beslutade nivån i det enskilda fallet, d.v.s. till den kommunala nämnden - byggnadsnämnden eller motsvarande - blir dock bilden delvis en annan. Upprätthållandet av strandskyddet och restriktiviteten med dispenser blir här inte lika tydlig, i vart fall inte på en del håll. Detta har även uppmärksammats av statsmakterna, som uttryckt oro för den alltjämt pågående exploateringen av stränderna.

Denna undersökning gäller ärenden under 1998, och av materialet kan man dra vissa slutsatser.

Ärendena i Nynäshamn, Haninge och Norrtälje synes till övervägande del varit relativt väl underbyggda och okontroversiella, även om besluten är kortfattade och schablonmässigt uppställda. Detta gör det svårt att på föreliggande underlag dra några alldeles säkra slutsatser. Man får dock intrycket att kommunerna följt en relativt fast praxis, något som torde ha underlättats av att bebyggelsestrycket varit måttligt.

Detta gäller dock inte för Värmdö. Kommunen har tidigare haft ett omvitnat dåligt rykte när det gäller att värna strandskyddet. I stället har man prioriterat att försöka erbjuda och möjliggöra bebyggelse på attraktiva strandtomter, detta för att möta det stora bebyggelsestrycket. Resultatet av denna undersökningen bekräftar också detta.

I ett par av ärendena i Värmdö har tjänstemännen avstyrkt dispens, medan byggnadsnämnden bifallit ansökan, efter votering. Man får intrycket att nämndledamöterna - till skillnad från tjänstemännen - utgått ifrån att man vid strandskyddsärenden kunnat göra samma relativt fria lämplighetsprövning som vid bygglovshanteringen enligt PBL, och att de således inte beaktat att strandskyddsreglerna utgör en uttalad förbudslagstiftning. Man undgår inte intrycket att det förekommit ett stort mått av godtycke bland politikerna i byggnadsnämnden vid en del beslut. Några av dessa beslut har också på ett entydigt sätt upphävts av länsstyrelsen efter överklagande.

Vid samtal med tjänstemän inom de berörda kommunerna framkommer en tydlig samstämmighet om att situationen förbättras under de senaste åren. Man känner sig märka av ett större intresse från politiskt håll i kommunerna för strandskyddet och dess betydelse och upplever att politikerna numera har en större förståelse för strandskyddsaspekter i de enskilda ärendena. De biologiska aspekterna är dock alltjämt försummade.

## HISTORIK

Den egentliga strandskyddslagstiftningen är av relativt sent datum. Vid 1900-talets början var Sveriges stränder i huvudsak obebyggda. Sedan började förmögna storstadsmänniskor intressera sig för skönheten och friskheten vid havet, och under seklets förra hälft ökade bebyggelsen längs stränderna kraftigt. Denna utveckling gjorde sig tidigt gällande i Stockholms skärgård, där så kallade grosshandlarvillor tidigt blev en vanlig syn vid de mest lättillgängliga och attraktiva stränderna.

Första egentliga ansatsen till reglering av strändernas användning gjordes genom en provisorisk strandlag år 1950. Syftet med denna var att värna friluftslivet. I förarbetena uttalades följande:<sup>1</sup>

”Sveriges stränder och skärgård utgör en naturtillgång av oskattbart värde för hela vårt folk. En ständigt ökad skara människor hämtar där nya krafter och vederkvickelse genom bad och friluftsliv...” Denna provisoriska lag permanentades år 1952.

Bestämmelserna gick ut på att länsstyrelsen kunde förordna om strandskydd för vissa områden av särskild betydelse för friluftslivet. Bestämmelserna innebar att:

- Tillståndsplikt infördes för bostadshus inom de strandområden som var mest värdefulla för bad och båtliv.
- Markägaren var berättigad till ersättning av det allmänna för det intrång i nyttjanderätten i form av upphävd bebyggelserätt som strandskyddsförordnandet innebar.

Strandskyddsregler började således införas år 1950, och i och med det avtog byggandet. Obebyggda stränder fortsatte dock att tas i anspråk för bebyggelse och olika typer av anläggningar, men i långsammare takt. Det var främst de mera lättillgängliga och attraktiva stränderna som tidigast spärrades med bebyggelse.

År 1964 antogs den nya naturvårdslagen, varvid strandskyddsbestämmelserna överfördes dit. Bestämmelserna skärptes något, men några större förändringar av bestämmelserna i sak gjordes dock inte. I princip var markägaren fortfarande berättigad till ersättning för alla inskränkningar i nyttjanderätten, vilket kraftigt urholkade strandskyddsbestämmelserna.

Ersättningsbestämmelserna ändrades radikalt år 1973, varefter det endast var inskränkningar som innebar att ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” som berättigade till ersättning av samhället.

Bestämmelserna visade sig dock otillräckliga och 1975 infördes ett generellt förbud mot nybyggnad nära vattnet.

År 1994 ändrades lagen så att syftet nu också blev att bevara goda livsvillkor för växt- och djurliv på land och i vatten. I lagmotiven<sup>2</sup> redogjordes för syftet med lagändringen. Sammanfattningsvis anfördes följande.

---

<sup>1</sup> Prop 1950:223

<sup>2</sup> Prop 1993/94:229

Stränderna är särskilt värdefulla miljöer för djur och växter av flera skäl. Övergången mellan land och vatten är betydelsefull för en rad livsmiljöer som många arter är beroende av. Många arter övervintrar i strandnära zoner och stränderna fungerar som spridningskorridorer. Exempel på viktiga strandområden är strandängar, grunda vattenområden med vassbälten, klippstränder, sten- och grusstränder samt sandstränder. Speciellt kalkrik berggrund medför vanligtvis ett varierat och intressant växtliv. Naturstränderna har också en viktig funktion som biologiskt filter. Näringsämnen kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut i sjöar och hav.

Vissa värdefulla miljöer är specifika för stränderna. Flacka stränder där landhöjning pågår är en särskilt viktig biotop. Låga stränder som ibland översvämmas ger ofta en fuktig lövskog där bl.a. glasbjörk, al, asp, ask, sälg och hägg trivs. Värdefulla biotoper i strandnära områden är också våtmarker av olika slag, viktiga för bl.a. olika fågel- och däggdjursarter och groddjur, sumpskogar med bl.a. ett rikt liv av ryggradslösa djur och kryptogamer, strandängar och mader som utgör viktiga häcknings- och uppehållsplatser för vadarfåglar och som kan ha särskild betydelse under flyttningen, naturliga sandstränder och forsdimmelokaler.

En annan viktig aspekt är att stränderna och andra strandnära miljöer fungerar som så kallade spridningskorridorer och som tillflyktsort för flora och fauna i landskap som annars präglas av rationell produktion.

Strandskyddet gäller även ute i vattnet, vilket innebär skydd av både bottnarna, ”vattenstranden” och själva vattnet. Vissa bottnar kan exempelvis vara särskilt värdefulla miljöer som yngelplats för fisk, mollusker m m.

Natursträndernas funktion som biologiska filter är viktig. Näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav.

Frågan om att bevara stränder bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område nu är av mindre intresse för friluftslivet behöver inte innebära att så kommer att vara fallet i all framtid.

-----

Från och med den 1 januari 1999 återfinns strandskyddsbestämmelserna i den då införda miljöbalken (7 kapitlet). Införandet av miljöbalken innebar dock ingen större förändring i sak av bestämmelserna. Aktuell lagtext finns som bilaga i slutet av denna rapport.

## **STRANDSKYDDSREGLER**

### **Strandskyddets omfattning**

Generellt strandskydd gäller från och med 1975 för land- och vattenområdet intill 100 meter upp på land och ut i vattnet räknat från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). För värdefulla stränder kan länsstyrelsen besluta att utvidga strandskyddsområdet till 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen har även rätt att upphäva strandskyddet för områden som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. (Detta kan gälla redan ianspråktagen mark, som t.ex. industrimark).

Strandskyddet kan även upphävas av länsstyrelsen för områden som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. För detta fordras dock särskilda skäl, vilket innebär att kommunen måste redovisa hur man beaktat strandskyddets syften i detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

### **Strandskyddets syften**

Strandskyddet har idag som nämnts två syften; att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv samt att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (13 §).

### **Strandskyddets innebörd**

Strandskyddsbestämmelserna innebär att det är förbjudet att inom strandskyddsområde:

- uppföra helt ny byggnad
- ändra befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligt annat ändamål än tidigare
- utföra grävnings- eller andra förberedelsearbeten för bebyggelse
- utföra anläggning eller anordning, varigenom mark tas i anspråk som tomt eller vidta åtgärder som medför att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda områden där den annars skulle ägt att färdas fritt, eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter
- vidta andra åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

För ovan angivna åtgärder fordras således tillstånd i form av strandskyddsdispens enligt miljöbalken. Dessutom fordras vanligtvis även bygglov enligt plan- och bygglagen. Vårt att observera är att strandskyddsdispens endast fordras vid uppförande av helt ny byggnad, men inte för till- eller ombyggnad. För detta fordras endast bygglov.

### **Beslutande myndighet**

Bygglov enligt plan- och bygglagen beslutas av den kommunala byggnadsnämnden (eller motsvarande kommunala nämnd).

Strandskyddsdispens beslutas av länsstyrelsen, men länsstyrelsen har möjlighet att delegera denna beslutanderätt till kommunerna, något som också skett i stor omfattning. Det är således vanligt att det är samma kommunala nämnd som beslutar om såväl bygglov som strandskyddsdispens.

### **Förutsättningar för dispens**

Dispens får enligt 7 kap 18 § miljöbalken medges om det finns särskilda skäl. Statsmakterna har dock vid ett flertal tillfällen slagit fast att strandskyddet är ett angeläget allmänt intresse,



och att dispenser skall beviljas restriktivt och först efter noggrant övervägande i varje enskilt fall.

För att underlätta denna bedömning har Naturvårdsveket gett ut allmänna råd om strandskydd.<sup>3</sup> Av dessa framgår bl.a. följande.

Huvudregeln är att stränderna skall vara generellt skyddade mot exploatering. Stark restriktivitet skall gälla vid dispensgivning, och det är den sökande som skall visa att det finns särskilda skäl, och att inget av strandskyddets båda syften motverkas. Vid denna bedömning skall man inte bara se på förhållandet vid prövningstillfället, utan även väga in om området kan få ökad betydelse i framtiden, framför allt för att bevara och främja utvecklingen av livsmiljöer och biologisk mångfald, t.ex. för att behålla korridorer och motverka ett fragmenterat landskap. Dispensgivningen skall även vara förenlig med miljöbalkens hushållningsbestämmelser (tidigare naturresurslagen).

I de allmänna råden behandlas och kommenteras några vanliga typfall, som skall tjäna som exempel. Några av dessa är följande.

- Dispens bör inte ges på obebyggda öar, uddar, näs eller intill strömmande vatten.
- Vid komplementbyggnader på redan ianspråktagen tomt skall dessa förläggas i anslutning till redan befintlig bebyggelse, så att det privata tomtområdet inte utökas eller allmänheten avhålls från att passera t ex längs en befintlig stig.
- Lucktomter (dvs. mindre obebyggda tomter som ligger mellan bebyggda strandtomter) kan vara värdefulla som en ”grön lunga” om tomten är den enda öppna passagen till vattnet i området.

För att tillgodose strandskyddets syften kan en dispens förenas med villkor, t.ex. att ett staket skall uppsättas mellan tomtplatsen och stranden, detta för att markera att stranden är allemansrättsligt tillgänglig.

Vad gäller utformningen av dispensbesluten skall de vara klart motiverade och de särskilda skäl som föranlett dispensen skall ingå i motiveringen. Till beslutet skall även finnas tydliga kartor.

Vid dispensprövningen gäller enligt 25 § att hänsyn även skall tas även till enskilda intressen, och strandskyddet får inte vara mer omfattande än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

Dispens får dock endast ges om den är förenlig med strandskyddets syfte (26 §).

---

<sup>3</sup> SNV allmänna råd 97:1

## ÖVERKLAGANDE

Ett beslut om strandskyddsdispens kan överklagas.

Rätt att överklaga har sökanden samt övriga sakägare, d.v.s. grannar och andra närboende som kan anses berörda av beslutet. Även Naturvårdsverket har en generell rätt att överklaga strandskyddsdispenser. Därför skall kopior av samtliga dispensbeslut skickas till Naturvårdsverket. (Verket får in cirka 3.000 dispensbeslut per år, varav cirka 14 procent från Stockholms län).

Nytt i och med miljöbalken är att även ideella organisationer, t.ex. Naturskyddsföreningen, har rätt att överklaga vissa beslut enligt miljöbalken. Detta gäller dock endast beslut om tillstånd, godkännande och dispens (16 kap 13 § miljöbalken). Förutsättningarna är att organisationen enligt sina stadgar har att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen, samt ha bedrivit verksamhet i minst tre år och ha minst 2.000 medlemmar.

Att observera är att detta endast avser beslutet om strandskyddsdispens enligt miljöbalken. Som framgått ovan innefattar sådana ärenden vanligtvis två separata beslut, ett dispensbeslut enligt miljöbalken och ett beslut om bygglov enligt plan- och bygglagen (PBL). Strandskyddsdispensen avser då lokaliseringen inom strandskyddsområdet, medan beslutet enligt PBL avser byggnadens eller anläggningens närmare utformning. Beslut enligt PBL kan endast överklagas av sakägare, d.v.s. inte av vare sig Naturvårdsverket eller ideell organisation. Beslutet enligt PBL kan dock inte verkställas utan strandskyddsdispens, varför detta inte spelar någon större roll i sammanhanget.

I och med miljöbalken infördes även en något utökad rätt för sakägare, exempelvis grannar, att överklaga. Tidigare gällde att en sakägare inte enbart kunde åberopa allmänna intressen i ett överklagande angående bygglov, utan måste åberopa även enskilda intressen för att få sitt överklagande prövat. I förarbetena till miljöbalken<sup>4</sup> slås nu fast att det inte bör vara något processhinder att enbart åberopa allmänna intressen, exempelvis strandskyddsaspekter. Den enskilde måste dock fortfarande kunna visa att han faktiskt är berörd av ärendet för att betraktas som sakägare. Allemansrätten anses fortfarande inte utgöra en tillräcklig grund för att betraktas som sakägare.

---

<sup>4</sup> Prop 1997/98:45, del 1, sid 486

## RÄTTSFALL

Regeringen och regeringsrätten har efter överklaganden prövat ett antal ärenden om förutsättningarna för strandskyddsdispens.

I sina avgöranden har regeringen bedömt att uttalandet i propositionen om att strandskyddet skall ses i ett långsiktigt perspektiv innebär att lagstiftningen ger ett starkt uttryck för en vilja att strandskyddet dels skall hindra exploatering av de av landets strandområden som är tillgängliga för allmänheten, så att de kan utnyttjas för rörligt friluftsliv i ett långsiktigt perspektiv, dels skall bidra till att bevara den biologiska mångfalden. Regeringen har bedömt att riksdagen genom denna lagstiftning markerat att strandskyddet är ett angeläget allmänt intresse som har ett mycket högt värde vid den avvägning som måste göras i det enskilda fallet. Mot denna bakgrund innebär dispensgrunden ”särskilda skäl” att utrymmet för undantag får anses litet och att ramen inom vilken dispens från förbudet kan ges är snäv.<sup>5</sup>

Regeringsrätten har i ett ärende från 1996<sup>6</sup> uttalat att vid den avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som stadgades i 3 § första stycket i dåvarande naturvårdslagen, skall beaktas vilken vikt lagstiftaren i olika hänseenden har lagt vid miljö- och naturvårdshänsynen i jämförelse med bl.a. markägarens intressen. En grundläggande princip är enligt regeringsrätten att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

Denna så kallade proportionalitetsprincip - som är en allmänt vedertagen rättsprincip - är ett argument som ibland förs fram av fastighetsägare som skäl för en sökt dispens.

Ett av fallen som regeringen avgjort gällde fastigheten Årsta 1:2 vid Blistafjärden i Haninge kommun. Omständigheterna var följande.

Ägaren till fastigheten ansökte 1994 om strandskyddsdispens för uppförande av två nya bostadshus med förråd i anslutning till befintlig huvudbyggnad. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Haninge beviljade i november 1994 den sökta dispensen. Naturvårdsverket överklagade till länsstyrelsen, som i november 1995 upphävde den givna strandskyddsdispensen. Fastighetsägaren överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen (miljödepartementet) som i maj 1997 avslog överklagandet, vilket således innebar att strandskyddsdispens vägrades.<sup>7</sup>

Fastighetsägaren anförde i ärendet att eftersom de tilltänkta tomterna låg inom redan etablerat tomtområde och området runt Blistafjärden redan var exploaterat, så borde han inte vägras dispens. Han åberopade därvid bl.a. proportionalitetsprincipen.

Regeringen konstaterade dock att den tilltänkta byggnationen skulle medföra att en betydande del av fastighetens strandlinje som var allemansrättsligt tillgänglig inte skulle fortsätta vara det. Regeringen bedömde att det fanns ett flertal omständigheter som talade emot att dispens gavs. I området rådde utökad strandskydd till 300 meter från stranden, vilket innebar att en särskild avvägning gjorts av områdets värde ur strandskyddssynpunkt. Enligt kommunens översiktsplan var området av riksintresse för kulturminnesvården och utgjorde ett område där

<sup>5</sup> Jfr RÅ 1998 not 258 och not 259

<sup>6</sup> RÅ 1996 ref 44

<sup>7</sup> Miljödepartementet beslut 1997-05-22, M95/5219/4

jordbruks- och rekreationsintressena skulle prioriteras. Därutöver var det klassat som värdefullt naturområde. Byggnationen skulle således strida mot översiktsplanens intentioner. För området gällde dessutom särskilda hushållningsbestämmelser enligt dåvarande naturresurslagen. Området var av riksintresse med hänsyn till dess natur- och kulturvärden vilket bl.a. innebar att det rörliga friluftslivets intressen särskilt skulle beaktats.

Regeringen anförde vidare:

”Området får med sin belägenhet vid havsvik och i gammal kulturbygd med slott och säteri anses vara väl ägnat och mycket attraktivt för det rörliga friluftslivet och detta även om stranden i en strandutredning bedömts såsom mindre attraktiv för bad och friluftsliv. Att stegvis begränsa allmänhetens tillgång till stranden och strandområdet vore därför inte sådan god hushållning med naturresurserna som avses med naturresurslagen. Regeringen finner även att det är av särskild vikt att strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet inte motverkas genom att strandområden stegvis tas i anspråk. Detta särskilt med beaktande av att strandskyddet bör ses i ett långsiktigt perspektiv. I detta sammanhang bör också vägas in att i det nu aktuella området råder starkt exploateringsstryck.”

Regeringen fann därför att det inte förelåg några särskilda skäl för dispens och avslog överklagandet.

## UTREDNINGAR

**Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholms och Södermanlands län** lade i december 1999 fram en rapport ”Miljö- och hushållningsprogram för skärgården” som var en redovisning av ett regeringsuppdrag från december 1997 att utarbeta ett regionalt miljö- och hushållningsprogram med anledning av miljövårdsberedningens betänkande ”Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden”<sup>8</sup>. I rapporten behandlas bl.a. strandskyddet, som man konstaterar är ett grundläggande skydd för att bevara skärgårdens stränder. Av rapporten framgår följande.

”Trots det starka skyddet av stränderna minskar andelen fria stränder långsamt. Obebyggda stränder tas alltjämt i anspråk. Tätorternas expansion, spridd ny bebyggelse och olika slags anläggningar, t ex golfbanor, har bidragit till utvecklingen. Även där själva bebyggelsen placeras utanför strandzonen medför den ofta behov av bryggor och andra anläggningar som tar stränderna i anspråk. Även om förändringarna nu sker långsamt, kan de i ett långsiktigt perspektiv leda till att en betydande del av de fria stränderna som ännu återstår tas i anspråk” skriver länsstyrelserna.

Man instämmer dock inte i påståendet att strandskyddsbestämmelserna skulle vara ett hinder för skärgårdens utveckling, men konstaterar att det kan finnas anledning till en mer preciserad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i de delar av skärgården där det finns större bofast befolkning. För detta behövs detaljkunskaper om stränderna och att man sätter in det enskilda ärendet i ett större sammanhang. Detta kan ske genom att tydligt redovisa frågeställningarna i de kommunala översiktsplanerna. Någon lagändring föreslås dock inte.

Däremot framhåller man behovet av en ny strandinventering, främst med tanke på att strandskyddets syften utvidgats till att gälla även livsbetingelserna för växt- och djurlivet, vilket medfört svårigheter vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.

Man konstaterar att det är länsstyrelserna och kommunerna som ansvarar för att strandskyddets bestämmelser om växt och djurliv får genomslag. Som ett led i detta arbete avser länsstyrelsen i Stockholms län att ta fram rekommendationer om tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna i aktuellt hänseende. Detta arbete har dock knappt kommit igång.

**Miljövårdsberedningen** utvärderade de olika regionala miljö- och hushållningsprogrammen i ett betänkandet ”Levande skärgård” som presenterades sommaren 2000<sup>9</sup>. I detta är man starkt kritisk mot utvecklingen beträffande strandskyddet och dess tillämpning. I betänkandet konstateras att intrycket är att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna varierar mellan olika kommuner samt att besluten ofta motiveras dåligt eller inte alls. Många strandskyddsdispenser ger inte uttryck för den restriktiva tillämpning som är motiverad med hänsyn till att stränderna är en begränsad resurs av mycket stort allmänt intresse. Det saknas en överblick över vilka stränder som fortfarande är oexploaterade.

Miljövårdsberedningen föreslog därför vissa skärpningar av strandskyddet som innebär:

- att en utredning tillsätts angående frågan om även tillbyggnader i vissa fall skall kräva strandskyddsdispens

<sup>8</sup> SOU 1996:153

<sup>9</sup> SOU 2000:67

- att länsstyrelserna omedelbart återkallar delegationen av beslutsrätten för de kommuner som inte följer lagstiftarens intentioner eller om kommunen inte redovisar alla dispensbeslut
- att länsstyrelserna skärper sin tillsyn över tillämpningen
- att kravet på dispens skärps från dagens särskilda skäl till synnerliga skäl för de stränder som uppfyller strandskyddets syften (vilket först kan genomföras efter en detaljavgränsning av strandskyddet)
- att samtliga länsstyrelser ser över sina strandskyddsförordnanden.

**Naturvårdsverket** presenterade hösten 2000 resultatet av ett regeringsuppdrag om kust- och skärgårdsområdena i Sverige, kallat ”Kust- och skärgårdsområden i Sverige, bevarandestrategi.” I rapporten tas strandskyddet upp och verket skriver följande.

Enligt verkets uppfattning är dagens strandskydd tillräckligt starkt (förbudslagstiftning) för att skydda de för naturvård och friluftsliv värdefulla stränderna.

”Trots den tydliga lagstiftningen och dess syfte kan dock konstateras att det utefter stora delar av kusten sker en fortsatt, om än långsam, exploatering av stränder för fritidsbebyggelse på marker av allemansrättsligt intresse och av värde för flora och fauna. Detta sker ofta genom att lucktomter byggs igen och att bebyggelsen breder ut sig i sidled med enstaka hus. I andra fall gör den beslutande myndigheten den bedömningen att stranden inte är attraktiv för det lokala friluftslivet eller att en åtgärd inte väsentligen kommer att påverka växt- och djurlivet, och att den därför kan nyttjas för bebyggelse, golfanläggningar m m. Härtill är det inte ovanligt att båthus och strandbodas omändras till fritidsbostäder och i vissa fall sker nybebyggelse utan tillstånd.”

Verket ser med oro på den exploatering som trots strandskyddet sker utefter landets kuster. Orsaken till detta är inte ett för svagt strandskydd utan en felaktig tillämpning av dispensmöjligheterna och bristande tillsyn.

För att råda bot på detta förslår verket följande åtgärder:

- ökad information/utbildning till främst kommunerna
- länsstyrelserna gör en översyn över den geografiska avgränsningen av strandskyddet i detaljerad skala, varvid särskilt skall beaktas strand- och grundbottenområden av värde för den biologiska produktionen och mångfalden
- verket intensifierar sin granskning av dispensbeslut särskilt i kustområdena, för eventuellt överklagande
- länsstyrelserna följer upp hur kommunerna använt dispensrätten.

Vid samtal med Annika Jansson på Naturvårdsverket uppger hon att verket har förstärkt kontrollen över strandskyddsdispenserna, som tidigare varit kraftigt eftersatt.

Hon anser att kvalitén i de strandskyddsdispenser verket får in varierar kraftigt; en del kommuner sköter sig utmärkt, medan det finns stora brister på andra håll. Ett av verkets stora problem är att besluten regelmässigt är kortfattade och schabloniserade. Det går därför åt mycket tid och arbete till att begära in kompletterande material, så att man får tillräckligt underlag för att kunna avgöra om ärendet skall överklagas eller inte.

Verket har tidigare endast överklagat några få ärenden per år, men antalet har ökat under senare tid.

Man väntar nu på ett regeringsuppdrag att nationellt utvärdera hanteringen av strandskyddet i praktiken.

Carl-Gustav Hagander, planchef på länsstyrelsen i Stockholm, anser vid samtal att kommunerna i länet blivit betydligt bättre på att hantera strandskyddet på senare tid. Länsstyrelsen har varit ute och informerat kommunerna, och responsen är positiv. Fortfarande brister det dock i dokumentationen och när det gäller hänsynen till växt- och djurlivet. Några större förändringar av reglerna eller rutinerna planeras inte i länet.

Däremot håller länsstyrelsen på att utarbeta allmänna råd till kommunerna hur aspekterna gällande livsvillkoren för växt- och djurlivet skall beaktas vid hanteringen.

## STOCKHOLMS LÄN

### Allmänt

I Stockholms län har länsstyrelsen delegerat dispensgivningen till kommunerna för stora delar av länet. Undantagna områden är bl.a. ytterskärgården, där länsstyrelsen behållit sin beslutanderätt. Detta gäller dock inte för komplementbebyggelse i anslutning till befintlig huvudbyggnad.

Kust- och skärgårdsområdet i Stockholms län ingår i ett område som i sin helhet är av riksintresse för sina natur- och kulturvärden enligt 4 kap miljöbalken. För detta område stagdags att exploateringar och andra ingrepp i miljön inte får komma till stånd om de påtagligt skulle skada områdets natur- och kulturvärden. Turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen skall särskilt beaktats. Fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av komplettering av befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock även annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Bestämmelserna utgör dock inget hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet.

### Kommunala översiktsplaner

Samtliga undersökta kommuner har - mer eller mindre ingående - behandlat strandskyddet i sina översiktplaner.

#### **Haninges översiktsplan**, antagen 1992:

I en skärgårdskommun som Haninge där många besökare upplever landskapet från sjösidan, är det dessutom viktigt att behålla upplevelsen av orörda stränder. (sid 52).

Strandskyddet och tillgängligheten till stränder för allmänheten skall hävdas. Anläggningar som syftar till att stärka det rörliga friluftslivet och turismen i kommunen bör dock undantagsvis kunna godtas. Avsteg från strandskyddet skall motiveras omsorgsfullt. Strändernas beskaffenhet och läge skall därvid tillmätas stor betydelse. (sid 96).

#### **Nynäshamns översiktsplan**, antagen 1991:

Enligt länsstyrelsens förordnande 1980-02-28 om strandskydd råder utvidgat strandskydd på land till 300 meter från strandlinjen och 100 meter i vattnet i stora delar av kommunen. I naturreservaten har man inte utvidgat strandskyddet utan där råder strandskydd 100 meter från strandlinjen såväl på land som i vatten.

Riksintresseområdena för friluftslivet är, enligt länsstyrelsens underlag, skärgården samt kommunens större naturreservat. Stora delar av värdet för friluftsliv ligger i att kunna finna "orörd" natur utan särskilda fritidsanläggningar. Det viktigaste är den goda tillgången på naturhamnar och de mycket höga naturvärdena.

Riksintresseområde för högexploaterad kust redovisas enligt länsstyrelsens underlag. Inom detta område skall turismen och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. (sid 21).



**Norrtäljes översiktsplan, antagen 1990:**

Värdet av strandtillgänglighet och stora sammanhängande opåverkade områden skall ges hög prioritet. (sid 44).

**Värmdös översiktsplan, antagen 1992:**

De delar av kust- och skärgårdsområdets strandområden som fortfarande är orörda är en unik resurs att värna om. Stora delar av stränderna, framförallt i innerskärgården, är idag redan ianspråktaga av bebyggelse och anordningar. .... Ett övergripande mål bör vara att stränderna så långt möjligt bevaras orörda i strandområden som finns utefter kusten och i skärgården. De få områden som är orörda i den inre delen av skärgården är mycket viktiga att bevara för det rörliga friluftslivet. Enligt kommunens uppfattning är strandskyddet ibland utlagt på ett alltför schematiskt sätt. Sannolikt kunde NVL:s intentioner ibland säkerställas med ett strandskydd av mindre omfattning, i vissa avsnitt, för att kanske i andra fall ges en större omfattning. Detta kan regleras med t.ex. avtal eller naturvårdsområden. Kommunen föreslår att en översyn av gällande strandskydd utföres i samråd med länsstyrelsen. (sid 34-35).

**Värmdös program för ny översiktsplan 1999:**

Strandskyddet är till för såväl friluftslivet som för det biologiska livet. Inom kommunens skärgårds- och kustområden finns delområden som har olika vikt ur dessa aspekter. I översiktsplanen bör en grov gradering av dessa områden ingå. Speciellt viktigt är att områden som är omistliga ur strandskyddsaspekt redovisas som underlag för kommunens planläggning eller vid prövning av bygglov. För att stränderna skall vara tillgängliga för alla måste det finnas möjligheter att nå dem även från land. Restmark och lucktomter kan vara viktiga länkar mellan allmän väg och strand. Det är också viktigt att man kan röra sig utmed stränderna. En inventering av tillgängligheten till stränderna i Värmdö kommun behövs (s 26).

-----

Trots dessa uttalanden i kommunernas översiktsplaner har omfattande bebyggelse kommit till stånd vid kusterna, något som väckt oro på centralt håll.

För Stockholms län har bebyggelsen i riksintresseområdet under tiden 1972-1992 ökat med 62 procent, vilket innebär totalt 22.357 nya byggnader, varav 18.700 fritidshus.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Enligt statistik från Boverket och SCB

## UNDERSÖKNINGEN

Naturskyddsföreningen i Stockholms län har sedan länge arbetat för att stränderna i länet skall skyddas mot exploatering.

Som ett led i detta arbete beslutade vi att göra en undersökning över hur några kommuner hanterat sina strandskyddsdispenser. Undersökningen har gått till på följande sätt.

Fyra skärgårdskommuner i Stockholms län; Nynäshamn, Haninge, Värmdö och Norrtälje, har ingått i undersökningen. Vi har besökt kommunförvaltningarna i dessa kommuner och begärt fram akterna på samtliga deras strandskyddsärenden under 1998. Handlingarna i akterna har kopierats i aktuella delar, och sammanställningen har därefter skett med dessa kopior som underlag. Undersökningen har kompletterats med telefonintervjuer med några representanter för de undersökta kommunerna, länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Ett antal fältbesök har också gjorts.

Antalet undersökta ärenden var sammanlagt 440 stycken, fördelade enligt följande:

Värmdö	249 st
Norrtälje	114 st
Nynäshamn	44 st
Haninge	33 st
<b>Summa:</b>	<b>440 st</b>

Ärendena har i denna rapport delats upp i tre kategorier; komplementbyggnader, nybyggnader samt anläggningar.

Fördelningen blev enligt följande:

<b>Kommun:</b>	<b>Komp.</b>	<b>Nybyggn.</b>	<b>Anlägggn.</b>	<b>Summa</b>
Värmdö	166	47	36	249
Norrtälje	107	3	4	114
Nynäshamn	28	7	9	44
Haninge	28	2	3	33
<b>Summa:</b>	<b>329</b>	<b>59</b>	<b>52</b>	<b>440</b>

Som framgår av tabellen gäller den största andelen ärenden komplementbyggnader. De gäller i huvudsak byggande på redan ianspråktagen tomt, som uppförande av uthus, sjöbodar, bastu-anläggningar eller privata bryggor. I denna kategori ingår även rivning och uppförande av nytt hus på samma plats.

Av kategorin anläggningar avser knappt 40 % båtbyggor (dock ej mindre privata bryggor på tomtmark), medan resten utgöres av olika kommersiella anläggningar, transformatorstationer, pumphus m m.

Den alldeles övervägande delen av ärendena i dessa båda kategorier får betecknas som okontroversiella, även om det i t.ex. de ärenden som gäller rivning och nybyggnad finns exempel på att det nya huset blev betydligt större än det rivna.

De ärenden som kan anses mest kontroversiella gäller vanligtvis nybyggnationer på obebyggda tomter, och det är på dessa ärenden som denna undersökning koncentrerats.

Det bör i detta sammanhang påpekas att uppdelningen i olika kategorier endast är gjord för denna rapport. Någon sådan uppdelning av strandskyddsärendena finns inte på kommunerna. Inte heller går det alltid att av handlingarna fastställa huruvida det rör sig om fritids- eller permanentboende.

## Norrtälje

Norrtälje är den till ytan ojämförligt största kommunen i länet och omfattar 1/3 av länets yta. Den är dock jämförelsevis glesbefolkad och endast 52.000 personer är bosatta i kommunen. Detta utgör endast tre procent av länets hela befolkning. En stor del av skärgårdsområdena i den norra länsdelen ligger i kommunen.

Beträffande strandskyddet har kommunen delegation från länsstyrelsen för hela kommunen, bortsett från ytterskärgården från östra Arholma och österut, innefattande bl a Svartlöga och Rödlöga. I dessa områden har länsstyrelsen kvar beslutanderätten avseende strandskyddet, medan det är kommunen som beslutar om bygglov enligt PBL.

Kommunen har i sin tur infört delegation för några chefstjänstemän att själva besluta i rutinmässiga strandskyddsärenden, gällande komplementbyggnader på redan ianspråktagen tomt.

Under 1998 avgjordes sammanlagt 114 strandskyddsärenden. Av dessa avgjordes 94 stycken på tjänstemannanivå och endast 20 stycken avgjordes i byggnadsnämnden.

Av dessa 20 ärenden var 13 stycken komplementbyggnader, 4 stycken olika anläggningar och 3 stycken nybebyggelse. Geografiskt var de i stort jämt fördelade över kommunen. I 3 av ärendena beslutade länsstyrelsen om dispens och i två ärenden gällde utökat strandskydd till 300 meter. I endast ett av fallen avslogs den sökta dispensen.

Genomgående kan konstateras att besluten är både schablonmässigt uppställda och motiverade. Vilka närmare överväganden som legat till grund för beslutet framgår vanligtvis inte. Det är endast länsstyrelsen som mer grundligt motiverar sina beslut, och det är endast den som redovisar att man även beaktat aspekterna avseende växt- och djurlivet.

Det var således endast tre av ärendena som gällde nybebyggelse. Dessa var följande:

1. **Räfsnäs 2:39:** Bygglov och dispens beviljades för ett enbostadshus på en obebyggd tomt inom strandskyddsområde. Enligt översiktsplanen var området beläget inom område för landsbygdsutveckling samt av riksintresse för kulturmiljövården. Som skäl för dispensen angavs att tomtplatsen var väl avskild från strandområdet av en väg och därför saknade betydelse för det rörliga friluftslivet samt att riksintressena inte påverkades.
2. **Singö-Söderby 4:7:** Positivt förhandsbesked och dispens beviljades för ett bostadshus på en tomt som var bebyggd med ett enklare fritidshus, som omklassificerades till uthus. Tomtplatsen omfattades av utökat strandskydd till 300 meter. Som skäl för dispensen angavs att tomtplatsen redan var ianspråktagen av bebyggelse, vilket innebar att allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet redan var utsläckt. Åtgärden stred inte heller mot bestämmelserna om lämplig markanvändning.
3. **Söderbykarls-Nyby 1:24:** Dispens söktes för uppförande av ett bostadshus på en obebyggd tomt. Tomten var belägen inom område som var av riksintresse för sina natur- och kulturvården samt i ett sammanhängande grönområde. Byggnadsnämnden avsåg ansökan, med hänvisning till att några särskilda skäl för dispens inte framkommit. Några av ledamöterna reserverade sig dock och ville bifalla ansökan.  
(Värt att notera i detta ärende är att det var kommunen själv genom det tekniska

kontoret som var sökande! Det var även det enda avslaget under året.)

Mats Viktorsson på stadsarkitektkontoret i Norrtälje uppger följande:

Han anser att kommunen är restriktiv när det gäller strandskyddsdispenser.

Full avgift debiteras vid avslag, medan avgiften halveras vid återkallelse. Statistiken gällande antalet avslag måste därför läsas med försiktighet. De flesta sökanden återkallar sin ansökan om arbetsutskottet avstyrker bifall.

Han ser inga större problem med strandskyddet i kommunen, och tror inte att den planerade nationella översynen kommer att påverka Norrtäljes praxis.

Han erkänner dock att man fortfarande är dålig på att beakta aspekterna gällande växt- och djurlivet.

## Nynäshamn

Sammanlagt 44 strandskyddsärenden har undersökts. Av dessa rörde 28 kompletentbyggnader, 7 nybyggnader och 9 andra anläggningar. Ärendena var geografiskt jämt fördelade över kommunen.

I tre ärenden var länsstyrelsen beslutande myndighet och i två av ärendena framgick att strandskyddet var utökat till 300 meter.

Besluten är schablonmässigt uppställda och kortfattat motiverade, men genomgående finns dock anmärkt att betingelserna för växt- och djurlivet har beaktats.

De sju nybyggnationerna var följande:

1. **Lusthuset 1:1, Lisö:** Delning av tomt. Tidigare beviljat förhandsbesked för uppförande av nytt bostadshus förlängdes.
2. **Regarn 1:15:** Dispens samt bygglov beviljades efter tidigare lokaliseringsprövning med anledning av delning av tomten. Som skäl angavs att fastigheten saknade allemansrättsligt värde samt att byggnationen inte motverkade strandskyddets syften.
3. **Bedarön 1:21:** Delning av tomt samt uppförande av nytt fritidshus. Som skäl för dispensen angavs att fastigheten saknade allemansrättsligt värde samt att strandskyddets syften inte motverkades.
4. **Lövhagen 1:8:** Utökat strandskydd till 300 meter rådde. Dispens medgavs för kontors- och konferensanläggning. Kringliggande områden, som låg söder om Nynäshamns tätort, höll på att detaljplaneläggas. Som skäl för dispens angavs att byggnationen inte inskränkte det allemansrättsliga nyttjandet av stranden samt att strandskyddets syften inte motverkades.
5. **Lövhagen 1:14:** Dispens för tre nya uthyrningsstugor i anslutning till tre befintliga.
6. **Fituna 2:1,** Dispens för uppförande av två nya bostadshus efter tidigare beviljade förhandsbesked. Som skäl för dispens angavs att tomterna var väl avskilda från stranden genom bl.a. två vägar, varför de inte medförde någon inskränkning i allmänhetens möjligheter att nyttja stranden.
7. **Ottersta 1:8:** Dispens för ett bostadshus på en obebyggd tomt belägen mellan bebyggda tomter, en så kallad lucktomt. Som skäl för dispens angavs att byggnationen inte påverkade naturvärdena eller allmänhetens tillträde i nämnvärd utsträckning, varför åtgärden inte stred mot strandskyddets syften.
8. **Yxlö 3:1:** Dispens för ett bostadshus i anslutning till befintlig bebyggelse. Som skäl för dispens angavs att byggnationen inte påverkade naturvärdena eller allmänhetens tillträde i nämnvärd utsträckning, varför åtgärden inte stred mot strandskyddets syften.

Ove Norell vid kommunen uppger att han tycker de har en bra kontroll på strandskyddet i kommunen och att de har en fast och restriktiv praxis. Aspekterna rörande växt- och djurlivet är dock försummade.

## Haninge

Haninge kommun hade sammanlagt 33 ärenden. Av dessa avsåg 28 komplementbyggnader, 2 nybyggnader och 3 andra anläggningar. I 12 fall förelåg utökat strandskydd till 300 meter.

Besluten är schablonmässigt uppställda, kartor saknas ofta, och någon redovisning av åtgärdens inverkan på växt- och djurlivet förekommer vanligtvis inte.

Nybyggnationerna var följande.

1. **Västertorp 1:45, Dalarö:** Dispens medgavs för uppförande av ett nytt bostadshus. Som skäl för dispens angavs att fastigheten utgjorde en lucktomt i ett för övrigt helt ianspråktaget område, och att byggnationen inte motverkade syftet med strandskyddet.
2. **Lervassa 5:3, Ornö:** Dispens medgavs för ett nytt bostadshus beläget inom område med utökat strandskydd på 300 meter. Som skäl för dispensen angavs att den föreslagna platsen var väl avskild från strandområde som har betydelse för bad och friluftsliv.

Andreas Totschnig vid kommunen uppger att han anser att kommunen sedan lång tid haft en restriktiv inställning till byggande vid vattnet, varför det fortfarande finns gott om obebyggda stränder i kommunen. Bebyggelsestrycket är starkt, men praxis ligger fast. Han är dock medveten om att beslutsmotiveringarna ofta är dåliga och schabloniserade, och att aspekterna rörande växt- och djurlivet inte alltid beaktas. Det är dock något som man försöker arbeta med, bl.a. genom större kontakt mellan kommunens olika avdelningar.

Kommunen håller även på med en översyn av gränserna för det utökade strandskyddet på 300 meter, som idag gäller för stora delar av kommunens stränder. Ett område som man arbetat med är Ornö, där man beaktat strandskyddet i den fördjupade översiktsplanen för ön. I dag råder utökat strandskydd på 300 meter för stora delar av öns stränder, som till stora delar är obebyggda. Eftersom man vill öka befolkningen på ön har man planerat att satsa på tre bebyggelsecentra där man minskar strandskyddet till 100 meter. På övriga delar av ön avser man däremot att strikt upprätthålla det utökade strandskyddet.

## Värmdö

Värmdö kommun har under de senaste åren varit en av de kommuner i landet som haft den största befolkningsökningen procentuellt sett och kommunen hade i slutet av år 2000 sammanlagt 31.000 invånare. Under 1990-talet har invånarantalet ökat med cirka 1.000 personer per år, främst genom inflyttning av unga människor. Detta har skapat ett starkt tryck på bebyggelseutvecklingen.

Värmdö kommun var den ärendemässigt helt dominerande kommunen med sammanlagt 249 strandskyddsärenden. Av dessa avsåg 166 komplementbebyggelse, 47 nybebyggelse och 36 andra anläggningar.

Geografiskt var de spridda över hela kommunen men koncentrerade till fyra områden: Värmdölandet 47 st, Möja (ink. kringliggande öar) 41 st, Djurö 34 st och Ingarö 33 st, och övriga områden 94 st.

I 76 fall redovisades ett utökat strandskydd till 300 meter.

De 47 ärendena som avsåg nybebyggelse fördelade sig enligt följande.

20 ärenden avsåg, mestadels gällande obebyggda områden  
 7 ärenden avsåg lucktomter  
 5 ärenden avsåg tätbebyggelse i Mörtlös samhälle  
 5 ärenden avsåg sedan tidigare beviljade förhandsbesked  
 10 ärenden avsåg andra situationer.

Besluten i Värmdö var - i likhet med de övriga undersökta kommunerna - genomgående schablonmässigt uppställda och med ytterst kortfattade och intetsägande motiveringar.

Några exempel kan vara belysande.

**Skärmarö 1:32:** Ärendet gällde en större obebyggd fastighet i kanten av Kungsängsskogen på östra Värmdölandet. Fastigheten sträckte sig ner till stranden med en fuktig strandäng närmast vattnet. En bit upp på land gick en grusväg längs stranden som skiljde strandängen från ett högre liggande skogsparti på andra sidan vägen.

Ägaren fick först ett positivt förhandsbesked för bygglov till ett enbostadshus uppe vid skogskanten. Ägaren ändrade sig sedan och ansökte om nytt bygglov för ett hus placerat på andra sidan vägen nere på strandängen, nära vattnet. Stadsbyggnadsförvaltningen avstyrkte den nya placeringen med hänvisning till att marken var sank och olämplig för bebyggelse (bl.a. beroende på svårigheter med att lösa va-frågan på ett acceptabelt sätt och risk för saltvatteninträning) samt att strandängen var värdefull ur strandskyddssynpunkt. Även grannarna motsatte sig placeringen med hänvisning till att strandängen var den enda obebyggda i området samt att ett stort "herrgårdslikande" hus nere vid stranden inte skulle passa in i miljön med mestadels mindre fritidshus. Trots detta beslutade byggnadsnämnden - efter votering - att bevilja strandskyddsdispens samt bygglov enligt ansökan.

Mot beslutet reserverade sig några av ledamöterna, som hade yrkat på avslag i enlighet med förvaltningens yttrande. Några skäl för majoritetens bifall redovisades inte i beslutet. Ärendet överklagades till länsstyrelsen; Naturvårdverket överklagade strandskyddsdispensen, och



några av grannarna överklagade bygglovet. Såväl byggnadsnämnden som ägaren motsatte sig ändring av beslutet och ägaren åberopade bl.a. proportionalitetsprincipen som stöd för sin ståndpunkt.

Länsstyrelsen biföll överklagandena, och upphävde såväl strandskyddsdispensen som bygglovet. I sin motivering i strandskyddsärendet konstaterade länsstyrelsen följande:

”Bestämmelserna om strandskydd är restriktivt hållna och har ett långsiktigt syfte. Det långsiktiga syftet betyder att det inte är väsentligt om ett visst område i dag utnyttjas för friluftsliv eller kan betraktas som inbjudande att vistas i eftersom förhållandena kan ändras i framtiden. Vidare har syftet att skydda växt- och djurlivet samma tyngd som friluftslivet. Det biologiska värdet hos strandskyddet ligger bl.a. i sambandet mellan land och vatten som skapar utrymme för en rad olika livsmiljöer. Sammantaget innebär detta att utrymmet att ge dispens på grund av ”särskilda skäl” är litet.”

Fastighetsägaren överklagade länsstyrelsens beslut till miljödomstolen, som dock gick på samma linje som länsstyrelsen och avslög överklagandet genom dom den 14 januari 2000.<sup>11</sup>

Miljödomstolen uttalade följande.

”Den i målet aktuella fastigheten är belägen utanför detaljplanelagt område. Detaljplanelagda områden finns dock i närheten både i nordlig och sydlig riktning. Av översiktsplanen för Värmdö kommun framgår att kommunen bedömer att de få strandområden i den inre skärgården som fortfarande är obebyggda är mycket viktiga att bevara för det rörliga friluftslivet. Det område som Matts Göransson (= fastighetsägaren) avser att bebygga utgörs av en obebyggd strandäng vid Älgö fjärd. Den förslagna byggnationen avser ett bostadshus, med cirka 120 kvm byggnadsarea, ett garage, en sjöbod och en brygga.”

Domstolen bedömde att ifall dispens hade medgetts skulle allmänhetens tillträde till en stor del av stranden omöjliggöras. Detta stod inte i överensstämmelse med syftet med strandskyddet, bestämmelserna i naturresurslagen eller kommunens planer. Dispens borde därför inte medges, anförde domstolen.

Fastighetsägarens framförda önskemål att utnyttja sin fastighet (med åberopande av bl.a. proportionalitetsprincipen) vägde enligt domstolen inte tyngre än det allmänna intresset att nu och för framtiden bevara området tillgängligt för det rörliga friluftslivet. Inte heller i övrigt fann domstolen att det ”i målet framkommit någon omständighet som ensam eller tillsammans med andra omständigheter, vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen utgör skäl att upphäva strandskyddet”.

Fastighetsägaren överklagade och begärde prövningstillstånd hos miljööverdomstolen, som ännu inte avgjort ärendet.

**Brevik 3:5, Värmdölandet.** Fastigheten var bebyggd med fyra bostadshus, fritidshus, uthus samt bryggor. Ansökan avsåg uppförande av en ny förvaltarbostad på en udde en bit från fastighetens huvudbyggnad. I huvudbyggnaden bodde fastighetens ägare, (en känd affärsman) och läget för det tänkta huset var valt ur säkerhetssynpunkt, för att möjliggöra en effektiv bevakning av huvudbyggnaden även från sjösidan. Trots att udden var allemansrätligt

---

<sup>11</sup> Stockholms tingsrätt, avd 9, miljödomstolen, dom 2000-01-14, Mål nr M339-99

tillgänglig beviljade byggnadsnämnden - efter votering - strandskyddsdispens. Någon närmare motivering till beslutet angavs inte.

**Anneberg 1:3, 1:4 och 1:8**, Lagnö. På fastigheterna fanns befintliga bostadshus och ansökan avsåg styckning av sammanlagt sju nya tomter samt byggrätter till dessa. Byggnadsnämnden avslag ansökan, med hänvisning till att fastigheterna var belägna i ett i stort sett obebyggt område. Enligt kommunens översiktplan borde nya fritidshus främst tillkomma i områden som betecknas som fritidsområden eller i områden där tillkommande bebyggelse kan betraktas som förtätning eller komplettering.

**Eknö 1:89**, (skifte 1), Eknön, utanför Sandhamn. Ansökan avsåg avstyckning och uppförande av fritidshus. Fastighetsdelen var obebyggd och utökat strandskydd på 300 meter gällde. Byggnadsnämnden ansåg det var fråga om en så kallad lucktomt som ej tog i anspråk någon allemansrättslig tillgänglig mark och ej heller beräknades utgöra någon särskilt värdefull del med avseende på natur- och djurliv. Nämnden tillstyrkte därför dispens till länsstyrelsen (som hade beslutanderätten).

Länsstyrelsen avslag emellertid ansökan, och beviljade således ingen dispens. Man fann att fastigheten låg inom ett område av riksintresse för friluftsliv och naturvård enligt naturresurslagen.

Länsstyrelsen anförde vidare:

”Området består av igenväxande åker eller ängsmark och närmast stranden en albård. Kommunens antagna översiktsplan anger för ytterskärgården att förutsättningarna för att värdena skall bestå är att området skyddas mot exploatering och utsläpp. ”Ingen nybebyggelse eller tillbyggnad bör tillåtas i de yttre delarna och stor restriktivitet i de övriga delarna som omfattas av riksintresset” (sid 35). Kring Eknöviken anger översiktsplanen att särskild hänsyn skall tas till kulturmiljön. Enligt länsstyrelsens bedömning strider byggnadsföretaget mot intentionerna i den antagna översiktsplanen och hushållningsbestämmelserna i NRL. Kommunen har gjort avsteg från översiktsplanen med motiveringen att byggnadsföretaget kan anses utgöra en ”gluggtomt”. Den aktuella fastigheten är en större fastighet i flera skiften. Skiftet på Eknö är idag allemansrättsligt tillgängligt och det är möjligt att passera från den inre delen av ön till vattnet vid Eknöviken. Skiftet är alltför stort för att vara avsett för bostadsändamål och den del av fastigheten som ansökningen gäller har bara på ena sidan grannfastigheter bebyggda med bostäder. Fastigheten är därmed att inte betrakta som en lucktomt.

Länsstyrelsen finner att de motiv som angivits i ärendet inte utgör sådana ur allmän synpunkt beaktansvärda särskilda skäl som skulle kunna motivera ett undantag från byggnadsförbudet i naturvårdslagen.” (Fastighetsägaren hade bl a anført att området var ytterst otillgängligt p.g.a. tätt och svårgenomträngligt buskage).

**Högbena 1:26**, Djurö. Ansökan avsåg byggnation av ett fritidshus på en obebyggd tomt inom samlad bebyggelse. Byggnadsnämnden beviljade ansökan med hänvisning till den stora nivåskillnaden mellan byggnaden och stranden samt att strandområdet fortfarande var allemansrättsligt tillgängligt och strandskyddat. (Strandskyddsområdet beräknas endast horisontellt, och hänsyn tas således inte till höjdskillnader).

**Södermöja 1:69**, Möja. Ansökan avsåg ett fritidshus beläget i anslutning till befintlig bebyggelse. Fastigheten var obebyggd och utökat strandskydd till 300 meter rådde. Byggnadsnämnden ansåg att den föreslagna byggnadsplatsen bakom en väg och intill befintlig bebyggelse inte inskränkte det allemansrättsliga nyttjandet av det strandnära området. Det tilltänkta fritidshuset bedömdes inte heller negativt påverka djur- och växtlivet. Byggnadsnämnden tillstyrkte därför dispens till länsstyrelsen (som hade beslutanderätten).

Länsstyrelsen delade dock inte kommunens bedömning utan ansåg att byggnationen skulle medföra att stora delar av fastigheten som var allemansrättsligt tillgängliga skulle tas i anspråk. Syftet med strandskyddet skulle därför motverkas. Bebyggelsen skulle inte heller utgöra sådan komplettering av befintlig bebyggelse som avsågs i naturresurslagen och den stred dessutom mot intentionerna i översiktsplanen.

Länsstyrelsen fann därför att de motiv som angetts i ärendet inte utgjorde sådana ur allmän synpunkt beaktansvärda särskilda skäl som skulle kunna motivera en dispens, varför ansökan avslogs.

**Västergården 1:8**, Fågelbrolandet. Ansökan avsåg uppförande av ett fritidshus på en obebyggd tomt inom samlad bebyggelse. Byggnadsnämnden konstaterade att området var till större delen bebyggt med fritidshus och att ny fritidsbebyggelse enligt översiktsplanen endast skulle tillkomma på obebyggda tomter inom planlagda områden samt på så kallade gluggtomter. Den aktuella fastigheten ansågs utgöra en sådan gluggtomt som saknade intresse ur strandskyddssynpunkt, eftersom angränsade fastigheter på bägge sidor var bebyggda. Särskilda skäl för dispens förelåg därför enligt nämnden.

**Västergården 1:3**, Fågelbrolandet. Ansökan avsåg uppförande av ett fritidshus på den obebyggda ön Västergårdsholmen. Utökat strandskydd på 300 meter gällde. Fastighetsägaren anförde som skäl att endast en liten del av ön skulle tas i anspråk och att resterade del allttjämt skulle vara allemansrättsligt tillgänglig. Byggnationen skulle även innebära en uppsnygning av ön, som på vissa ställen var näst intill ogenomtränglig. Han hävdade att området runt ön kunde betraktas som tättbebyggt område som inte kunde jämföras med öar i ytterskärgården, samt att det knappast kunde vara ett riksintresse att en mindre ö i innerskärgården i anslutning till fritidsbebyggelse lämnades obebyggd.

Byggnadsnämnden konstaterade dock att förutsättningar för ny bebyggelse inte förelåg enligt översiktsplanen och att byggnationen skulle ta allemansrättslig tillgänglig mark i anspråk. Några särskilda skäl för att medge dispens förelåg inte enligt nämnden, varför ansökan avslogs.

Jorid Hammersland, kommunekolog vid Värmdö kommun, uppger att hon anser att intresset och medvetenheten i kommunen om strandskyddet ökat den senaste tiden. Hon märker en klar ambition från kommunens sida att få ordning på frågan och tvätta bort den gamla stämpeln att vara alltför generös med dispenser. Efter det att den nya översiktsplanen antagits planerar man att gå vidare med en fördjupad kustplan.

Ingmar Eriksson vid stadsarkitektkontoret i Värmdö uppger att han bara arbetat i drygt ett i år i kommunen så han har ingen närmare kännedom om hur situationen var tidigare. Han anser att intresset och förståelsen från politiskt håll ökat för strandskyddsfrågorna. Bebyggelsestrycket är dock mycket starkt, så det behövs en förbättrad planering. Detta är också på gång med den nya översiktsplanen. Man är dock medveten om att det fortfarande brister i beaktandet av

livsbetingelserna för växt- och djurlivet vid dispensgivningen, även om man remitterar ärenden till miljökontoret.

## SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Strandskyddsfrågorna har blivit allt mer uppmärksammande under senare tid. På naturvårdsverket ser man ingen enhetlig utveckling över hela landet, utan situationen varierar kraftigt mellan olika kommuner. En del sköter sig utmärkt medan det finns stora brister hos andra, beroende på bl.a. kompetens och intresse.

Beträffande Stockholms län är situationen speciell. Detta beror på den stora befolkningmängden och det starka bebyggelsestrycket, kombinerat med närheten till skärgården, med dess unika naturvärden som klassats som riksintresse och även föreslagits som värdsarvsområde.

Bland de fyra undersökta kommunerna avviker Värmdö markant. Detta beror till stor del på den kraftiga befolkningsökningen i kommunen och ett därmed sammanhängande bebyggelsestryck. Ärendemässigt var Värmdö dominerande med 249 av sammanlagt 440 ärenden, vilket utgör 56 procent. Av ärendena i Värmdö avsåg 47 stycken (19 procent) nybebyggelse. Kategorin nybebyggelse saknas nästan helt i de övriga kommunerna, som inte heller har samma kraftiga bebyggelseökning som Värmdö.

Av undersökningen kan man dra vissa slutsatser.

Ärendena i Nynäshamn, Haninge och Norrtälje synes till övervägande del varit relativt väl underbyggda och okontroversiella, även om besluten är kortfattade och schablonmässigt uppställda. Detta gör det svårt att på föreliggande underlag dra några alldeles säkra slutsatser. Man får dock intrycket att kommunerna följt en relativt fast praxis, något som torde ha underlättats av att bebyggelsestrycket varit måttligt.

Detta gäller dock inte för Värmdö. Kommunen har tidigare haft ett omvittnat dåligt rykte när det gäller att värna strandskyddet. I stället har man prioriterat att försöka erbjuda och möjliggöra bebyggelse på attraktiva strandtomter, detta för att möta det stora bebyggelsestrycket. Resultatet av denna undersökningen bekräftar också detta.

I ett par av ärendena i Värmdö har tjänstemännen avstyrkt dispens, medan byggnadsnämnden bifallit ansökan, efter votering. Man får intrycket att nämndledamöterna - till skillnad från tjänstemännen - utgått ifrån att man vid strandskyddsärenden kunnat göra samma relativt fria lämplighetsprövning som vid bygglovshanteringen enligt PBL, och att de således inte beaktat att strandskyddsreglerna utgör en uttalad förbudslagstiftning. Man undgår inte intrycket att det förekommit ett stort mått av godtycke bland politikerna i byggnadsnämnden vid en del beslut. Några av dessa beslut har också på ett entydigt sätt upphävts av länsstyrelsen efter överklagande.

Av de undersökta ärendena bifölls de allra flesta dispensansökningar och endast ett fåtal avslogs. Detta får dock inte övertolkas, eftersom de flesta ärenden som skulle medföra avslag återkallas innan slutligt avgörande.

Man bör även hålla i minnet att denna undersökning hänför sig till förhållandet 1998.

Vid samtal med berörda tjänstemän uppger de samstämmigt att strandskyddshanteringen förbättrats sedan dess, och att man numera möter ett större gehör och intresse från sina politiker.

Detta gäller även för Värmdö, inte minst sedan man fått ny ordförande i byggnadsnämnden. Den gamla ordföranden hade verkat i åtskilliga år, och var allmänt känd för att ha varit dominerande i nämnden och haft en ytterst ”liberal” inställning vid dispensgivningen.

Alla inblandade är dock ense om att lagändringen 1994 som innebar att man även skall beakta livsbetingelserna för växt- och djurlivet inte slagit igenom fullt ut ännu.

Hantering av strandskyddsfrågorna är problematisk ur flera aspekter. Trots att statmakterna sedan länge ytterst kraftfullt markerat att strandskyddet är ett angeläget allmänt intresse och att dispensgivningen skall ske med yttersta restriktivitet, fortsätter exploateringen av stränderna. Lagstiftarens intentioner följs således inte.

Flera förklaringar till detta kan skönjas.

- Situationen kan beskrivas som ”de små stegens tyranni”. De flesta enskilda dispenser kan var för sig inte anses särskilt uppseendeväckande, och det finns vanligtvis beaktansvärda skäl för dispens i det enskilda fallet. Det är först när man sätter in dem i ett större perspektiv och ser helheten, som bilden blir förskräckande. Arealen oexploaterade stränder fortsätter obönhörligt att minska.
- Dispensgivningen hanteras i stor utsträckning av den kommunala byggnadsnämnden (och på några håll har beslutanderätten delegerats vidare till kommundelsnämnder eller tjänstemän). Byggnadsnämndens huvudsakliga arbetsuppgifter består av plan- och bygglovsärenden enligt PBL, och strandskyddsdispenser betraktas vanligtvis endast som ett delmoment i ett bygglovsärende. Regelverket skiljer sig dock markant mellan ett bygglov enligt PBL och en strandskyddsdispens enligt miljöbalken. Enligt PBL har nämnden oftast stort utrymme att göra en fri lämplighetsprövning av ärendet, medan strandskyddsreglerna i princip är en förbudslagstiftning. Tyvärr verkar det inte som alla politiker i de berörda nämnderna är medvetna om - eller vill beakta - denna distinktion. De behandlar i stället strandskyddsreglerna på samma sätt som bygglovsreglerna. Det kan också te sig naturligt att byggnadsnämnden - med sin lokala förankring - är mer benägen att se till omständigheterna i det enskilda ärendet än till mera övergripande aspekter.
- Kontrollfunktionen har stora brister. Länsstyrelserna, som delegerat en stor del av beslutanderätten till kommunerna, har små resurser för uppföljning och kontroll. Inte heller Naturvårdsverket, som har det övergripande ansvaret, har satsat några stora resurser på frågan.
- Ett av de stora sorgebarnen är att den lagändring som kom 1994 och som innebar att strandskyddets syfte även skulle omfatta skydd av livsbetingelserna för växt- och djurlivet fortfarande inte slagit igenom. Ett avgörande skäl till detta är att byggnadsnämnderna ofta saknar biologisk kompetens och att det inte varit rutin att beakta sådana aspekter vid ärendehantering. Det finns inte heller ännu några tydliga anvisningar till stöd för hur denna bedömning skall göras.

I de fyra kommuner som ingår i denna undersökning erkänner också alla inblandade att de biologiska aspekterna är försummade, och att de är svåra att hantera för byggnadsnämnderna.

**Vad håller då på att göras för att förbättra situationen?**

Några mer omfattande lagändringar verkar inte vara aktuella. I stället håller anvisningarna på att skärpas och konkretiseras, i syfte att minska utrymmet för godtycke.

I Stockholms län håller länsstyrelsen på att utarbeta anvisningar för hur de biologiska aspekterna skall beaktas. Man får hoppas att anvisningarna blir så pass konkreta att de blir ett verksamt hjälpmedel vid bedömningen. Man måste beakta att strandskyddsärendena ofta avgöres av fritidspolitiker, med - inte minst i dessa hänseenden - mycket varierande kunskaper och insikter.

Oexploaterade stränder utgör en ytterst värdefull miljö i flera avseenden, och något som måste värnas. Detta är också något som gällande lagstiftning ger klart uttryck för. Trots detta fortsätter alltjämt exploateringen av stränderna, inte främst genom nya stora projekt utan genom många små, var för sig ofta obetydliga, ingrepp. Det är denna trend som måste brytas.

## LITTERATUR

Bengtsson m fl – Miljöbalken, en kommentar, del I, (1-15 kapitlet)

Haninge kommun – Översiktsplan 1992

Haninge och Nynäshamns kommuner –Kustplan, programsamråd 2000

Jonzon m fl – Naturvårdslagen, lagkommentar, Nordstedts, 3:e uppl. 1988

Länsstyrelserna i AB, C och D län – Miljö- och hushållningsprogram för skärgården, dec 00

Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport – Stränder och strandskydd i Stockholms län, 1996:1

Miljöbalk – Prop 1997/98:45

Miljövärdberedningen – Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden, SOU 1996:153

Miljövärdberedningen – Levande skärgård, SOU 2000:67

Naturvårdsverket – Strandskydd, Allmänna råd 1997:1

Naturvårdsverket – Kust- och skärgårdsområdena i Sverige, bevarandestrategi, okt 2000

Norrtälje kommun – Översiktsplan 1990

Nynäshamns kommun – Översiktsplan 1991

Sannebro, Magnus – Strandskydd, historik och nuläge, Naturskyddsföreningen 1995

Värmdö kommun – Översiktsplan 1992

Värmdö kommun – Programsamråd för översiktsplan, 1999

### Muntliga källor

Anders Nylén, naturvårdsenheten, länsstyrelsen i Stockholm

Andreas Totschnig, samhällsbyggnadsavdelningen, Haninge kommun

Annika Jansson, avdelningschef Naturvårdsverket

Carl-Gustav Hagander, planchef, länsstyrelsen i Stockholm

Ingmar Eriksson, stadsarkitektkontoret Värmdö kommun

Jorid Hammersland, kommunekolog Värmdö kommun

Mats Viktorsson, byggnadsnämnden (stadsarkitektkontoret) Norrtälje kommun

Ove Norell, stadsbyggnadsförvaltningen, Nynäshamns kommun



## LAGTEXT

Lagtexten om strandskydd finns nu samlad i 7 kapitlet miljöbalken (1998:808).

### Strandskyddsområde

#### 13 §

Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

#### 14 §

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.

#### 15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.

#### 16 §

Inom strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 o 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller
5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

#### 17 §

Förbuden i 16 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller
2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

**18 §**

Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

**Intresseprövning****25 §**

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas till även enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

**26 §**

Dispens enligt 7, 9-11, 18, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

**Delegation till kommun****31 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.