

Yttrande över ärende om överklagande av Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut att upphäva beslut att anta detaljplan för Vivesta 1:33 och del av Vivesta 1:15, Oxelösunds kommun

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen) har den 18 december 2025 med stöd av 11 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att upphäva beslut av kommunfullmäktige i Oxelösunds kommun (kommunen) den 22 oktober 2025 att anta detaljplan för fastigheten Vivesta 1:33 och del av Vivesta 1:15. Länsstyrelsen har som grund för upphävande hänvisat till att beslutet innebär att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser.

Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har nu anmodat Boverket att efter hörande av Naturvårdsverket avge yttrande i ärendet.

Yttrande från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har yttrat sig (se bilaga) och anfört i huvudsak följande. Naturvårdsverket instämmer i länsstyrelsens bedömning om att det saknas särskilt skäl för upphävande av strandskyddet. Även om platsen skulle vara ianspråktagen genom att den är skött och det pågår/pågått verksamhet, förvaring och dylikt, innebär det inte att platsen saknar värden för strandskyddets syften. Naturvårdsverket bedömer att strandskyddsområdet i det nu aktuella ärendet är helt tillgämpligt för allmänheten. Naturvårdsverket bedömer att intresset av att ta ett

allmänt tillgängligt område i anspråk för enstaka bostäder på det sätt som detaljplanen avser inte kan anses väga tyngre än strandskyddsintresset. Det allmänna intresset att bevara platsens kulturmiljö är inte heller motstridigt strandskyddets intressen. Naturvårdsverket instämmer därmed i länsstyrelsens bedömning att strandskyddet i detaljplanen har upphävts i strid med gällande bestämmelser om strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Bestämmelser

Av bestämmelsen om tillsyn över kommunala beslut i 11 kap. 10 § andra stycket 4 PBL framgår att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att ingripandegrunden föreligger om att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken i strid med gällande bestämmelser upphävs eller fortsätter att vara upphävt.

Av 11 kap. 11 § första stycket PBL framgår att länsstyrelsen ska upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Enligt 4 kap. 17 § PBL får kommunen i en detaljplan upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Vidare framgår att bestämmelserna i 7 kap. 18 e och 18 g–18 j §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Av 7 kap. 18 e § 1, 4 och 5 miljöbalken framgår att som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet får det beaktas om det område som upphävandet avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området eller behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Boverkets bedömning

Utgångspunkter för prövningen

Prövningsramen för länsstyrelsen, när det handlar om att länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet beslutat att överpröva kommunens beslut, återfinns i 11 kap. 10–11 §§ PBL. När det i stället handlar om ett överklagande av ett kommunalt beslut att anta en detaljplan, som görs till mark- och miljödomstol, återfinns prövningsramen i 13 kap. 17 § PBL.

Enligt 11 kap. 11 § PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut om det har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, det vill säga i det här fallet; om det innebär att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Det är en sak vad som krävs för att vid

tillsynen ta in ett beslut för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL och en annan sak vad som krävs för att i nästa steg upphäva det enligt 11 §, eftersom kravet för överprövning endast är att någon av ingripandegrunderna kan antas föreligga.

Utrymmet i länsstyrelsens överprövning vid tillsyn är mer begränsat än vid prövningen av ett överklagande av ett kommunalt beslut om detaljplan i mark- och miljödomstol. Länsstyrelsen ska precisera och visa i vilket avseende planen inte är förenlig med relevanta statliga intressen. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visats tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva beslutet (se till exempel regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB, den 28 juni 2018 i ärende N2016/08141/SPN, den 10 mars 2022 i ärende Fi2020/03203 och den 12 juni 2025 i ärende LI2023/00156 och LI2023/01414).

Har länsstyrelsen haft stöd för att upphäva beslutet?

Förutsättningarna enligt planhandlingarna

Av kommunens beslut att anta den för ärendet aktuella detaljplanen framgår att fastigheten Vivesta 1:33 är belägen i anslutning till Vivestabadet och på den finns byggnader som tidigare bland annat använts för kafé och restaurangverksamhet. I planarbetet har en del av fastigheten Vivesta 1:15 tagits med för att kunna skapa en ändamålsenlig och användbar fastighet. Den nu gällande detaljplanen för området fick laga kraft år 2005 och tillåter för Vivesta 1:33 samlings- och konferenslokaler, kiosk- och serveringslokaler, hotellstugor samt gäststugor.

Av planbeskrivningen för den nu antagna detaljplanen framgår att syftet med planen är att möjliggöra för Vivesta 1:33 att även kunna nyttjas för bostadsändamål. Dessutom ska Vivesta 1:33 kunna utökas med den del av Vivesta 1:15 som redan uppfattas tillhöra Vivesta 1:33. Detaljplanen syftar även till att bevara de kulturhistoriska värden som återfinns i byggnaden som tidigare utgjorde Vivesta strandcafé. Planområdet omfattar enligt plankartan även en från söder anslutande gata.

Kommunen framhåller i planbeskrivningen även att möjliggörandet för bostäder som ytterligare en användning av byggnaden ger större möjligheter att underhålla byggnaden så att dess kultur- och socialhistoriska värde bibehålls. Området från Vivesta 1:15 har tidigare varit uteservering för caféet/samlingslokalen och behövs för att platsen i framtiden ska kunna användas för den typen av verksamheter. Det området omfattas inte av användningen bostad, utan enbart centrumverksamhet utan besöksintensiva verksamheter samt tillfällig vistelse.

För den gällande detaljplanen upphävdes strandskyddet inom vissa områden enligt beslut från länsstyrelsen år 2003. När en detaljplan ersätts med en ny återinträder strandskyddet (7 kap. 18 j § miljöbalken). Kommunen har nu i

stället genom planbestämmelser upphävt strandskyddet inom hela det nya planområdet med hänvisning till att särskilda skäl föreligger enligt 7 kap. 18 e § 1, 4 och 5 miljöbalken.

Avseende det särskilda skälet att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften framgår av planbeskrivningen följande:

”Topografin på platsen, platån med trädgården och den avgränsande stenvuren ger en avhållande effekt redan idag mellan badet och bebyggelsen inom planområdet. Området är beläget på en höjd tydligt avgränsat med stora nivåskillnader som gör terrängen runt platsen svåråtkomlig. Det finns inte några förutsättningar för allmänhetens fria tillgång till strandlinjen på grund av de branta klipporna runt strandcaféet.

Planområdet är tydligt ianspråktaget genom tidigare verksamheter där den nya detaljplanen inte tillåter några större förändringar från gällande plan. Området har en tydlig avgränsning mot badplatsen genom topografin och den omgivande naturmarken, samt att den öppna platån utanför strandcaféet avslutas med en stenmur i vilken det går en stentrappa som leder ned mot badplatsen.

Planområdet nås via Vivestavägen som övergår till Niclaslundsvägen vid vändplanen nära badet. Strandskyddet föreslås upphävas för denna väg. Området är sedan tidigare ianspråktaget för väg.”

Avseende det särskilda skälet att området behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området framgår av planbeskrivningen följande:

”Den tillkommande delen av Vivesta 1:15 utgörs idag av en öppen gräsklädd platå som nyttjas historiskt i samband med den före detta samlingslokalen och tidigare restaurang. Här finns tydliga spår av en trädgård, som enligt fotografier använts som uteservering till samlingslokalen, samt parkering vid strandcaféet.

En ny avgränsning mot naturmarken går strax bortom stenvuren. För att möjliggöra tillgänglig parkering till centrumverksamhet och tillfällig vistelse samt vara flexibel inför olika verksamheter och deras behov av förråd, garage eller carport i anknötning till planområdets infart överförs platån till Vivesta 1:33.”

Avseende det särskilda skälet att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området framgår av planbeskrivningen följande:

”Denna nya detaljplan strävar efter att möjliggöra för ett fortsatt nyttjande av platsen utifrån ett allmänt intresse och att bevara platsens kulturhistoriska värde i enlighet med kulturmiljöanalysen, genom att platån bredvid

byggnaden planläggs i för olika verksamheter i detaljplanen. Ambitionen i detaljplanen är att bevara den öppna karaktären runt före detta strandcaféet och landskapsbilden från badplatsen och vattnet, vilket återspeglas i planbestämmelserna.

Det plana området uppfattas idag som tillhörande byggnaderna och där finns bland annat solur, tunga trädgårdsskulpturer och utanför planområdets gräns en flaggstång. Denna yta behövs för att kunna använda platsen som samlingsplats och är positiv att bevara för att fortsatt hålla platsen öppen och spara de kulturhistoriska värdena, bevara landskapsbilden och förtydliga läsbarheten i platsen.

Värdet av att underlätta ett bevarande av en byggnad ur ett kulturhistoriskt perspektiv får här vägas mot strandskyddsintresset. Ingreppet i strandskyddet bedöms vara så pass litet i förhållande till de kulturhistoriska värden som riskerar förloras utan en ny detaljplan som möjliggör nya användningsområden av byggnaden, att strandskyddsintresset behöver stå tillbaka.”

Länsstyrelsens motivering

Av länsstyrelsens motivering till upphävandebeslutet framgår att den nu gällande detaljplanen syftade till att bevara och utveckla friluftaktiviteter i området. Byggnader och anläggningar inom det nu aktuella planområdet ansågs vara allemansrättsligt tillgängliga med ett positivt värde för friluftslivet, vilket motiverade ett upphävande av strandskyddet. Genom den nu aktuella detaljplanen kommer del av området i stället att användas för bostadsbebyggelse. En sådan ändring av utnyttjandet kan i större utsträckning uppfattas privatiserande såväl inom som utanför de områden där strandskyddet har upphävts.

Vidare framgår av länsstyrelsens motivering att av planförslaget framgår inte vilken verksamhet som bedrivs idag. Kommunen har inte heller visat att en utvidgning av planområdet för att tillgodose verksamhetens behov av tillgänglig parkering, förråd och garage/carport måste ske inom strandskyddat område. I det fall bostadsändamål tillåts inom den befintliga kvartersmarken riskerar den tillkommande delen av Vivesta 1:15 att uppfattas som tillhörande bostaden då den ligger i direkt anslutning. Platsens tillgänglighet förändras om markanvändning för bostadsändamål tillåts. Detta bidrar till en avhållande effekt för allmänheten, vilket strider mot strandskyddets syften och bidrar i förlängningen till en privatisering av idag allmänrättslig tillgänglig mark.

Länsstyrelsens framhåller i sin motivering även att möjliggöra att en idag allemansrättsligt tillgänglig byggnad kan användas som bostad för privat bruk inte kan anses utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse som skulle kunna utgöra särskilda skäl för upphävande av strandskyddet. För att intresset ska vara angeläget bör åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det särskilda skälet är inte tillämpligt när det rör sig om enskilda bostadshus. Att platsen och byggnaden har kulturhistoriska värden innebär inte heller att det är ett angeläget allmänt intresse som avses i bestämmelsen med det särskilda skälet. Slutligen

bedömer länsstyrelsen oavsett att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen inte väger tyngre än strandskyddsintresset.

Kommunens överklagande

Kommunen har i överklagandet, utöver det som framgår av planbeskrivningen, framfört i huvudsak följande. Inom planområdet finns ett antal byggnader där den större av dessa tidigare använts som bland annat kafé och restaurang. Det är länge sedan byggnaden innehöll en publik funktion då samhället har förändrats. I ett läge där verksamheter i betydligt befolkningstätare områden brottas med lönsamhet är det naturligt att det i liknande områden som Vivesta är ännu svårare. Behovet av en gemensam samlingslokal i sommarstugeområdet har minskat allt eftersom sommarstugornas standarder har höjts. Med detta som bakgrund har kommunen och fastighetsägarens gemensamma utgångspunkt för planarbetet varit att tillåta bostadsanvändning som ett komplement till de redan nu tillåtna användningarna för besöksnäringen. Kommunen och fastighetsägaren ser det som en möjlighet för en verksamhetsutövare att kombinera en verksamhet och boende för sig själv eller sin familj för att stärka möjligheten att bedriva en verksamhet på platsen.

Kommunens bedömning är även att området redan idag uppfattas vara privat område. Denna bedömning finns också med i kommunens strandinventering från år 2014 där stranden i anslutning till planområdet klassats som privat. Övriga klasser var i inventeringen Friluftsliv och Biologisk mångfald. Klassningen pekar alltså på att dessa hade mindre betydelse i området. Kommunen menar att marken förvisso idag är allemansrättsligt tillgänglig men att det endast beror på att fastighetsägaren valt att inte vidta åtgärder för att minska tillgängligheten. I den gällande detaljplanen finns inga hinder för att exempelvis inhägna området. Eftersom strandskyddet är upphävt i nu gällande detaljplan finns det inga hinder för detta.

Boverkets bedömning avseende särskilda skäl

Boverket konstaterar utifrån vad som framgår av ärendet att Vivesta 1:33 är bebyggd med tre byggnader, varav den större byggnaden tidigare har använts för bland annat kafé- och restaurangverksamhet för allmänheten. Numera bedrivs det inte någon sådan eller någon annan verksamhet på fastigheten. Byggnaderna har således inte någon hemfridszon som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda området, utan den kan färdas fritt där. Boverket bedömer att marken kring byggnaderna på Vivesta 1:33 är allemansrättsligt tillgänglig. Boverket bedömer även att marken på den tillkommande delen av Vivesta 1:15, som i sig helt saknar byggnader, är allemansrättsligt tillgänglig. Det saknas därmed särskilda skäl enligt 7 kap. 18 e § 1 miljöbalken för att upphäva strandskyddet i dessa delar.

Såsom konstaterats ovan bedrivs det för närvarande inte någon verksamhet på Vivesta 1:33, och inte heller på Vivesta 1:15, och det var enligt uppgift länge sedan den större byggnaden innehöll en besöksverksamhet. Boverket bedömer således att det tillkommande östra området inte kan sägas behövas för att

utvidga en nu pågående verksamhet. Det saknas därmed även särskilda skäl enligt 7 kap. 18 e § 4 miljöbalken för att upphäva strandskyddet i den här delen.

Av de tidigare förarbetena till vad som nu är bestämmelsen i 7 kap. 18 e § 5 miljöbalken framgår att man får beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Det ska provas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område, ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är till exempel sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att intresset ska anses vara angeläget bör enligt motiven den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (se prop. 2008/09:119 s. 106).

Enligt praxis kan möjliggörandet av nya bostäder inte generellt anses utgöra ett angeläget allmänt intresse enligt bestämmelsen. Det behöver vara en viss omfattning av bostäder i förhållande till ett bostadsbehov som föreligger för att det ska kunna anses vara ett sådant angeläget intresse som medför långsiktiga fördelar för samhället (jfr MÖD 2016:13). Boverket bedömer att möjliggörandet av enstaka bostad på Vivesta 1:33 inte är ett sådant angeläget allmänt intresse. Boverket bedömer inte heller att möjliggörandet av den nya användningen bostäder som en förutsättning för att sedan indirekt eventuellt tillgodose ett kulturhistoriskt intresse, med bland annat underhåll av byggnaden, kan anses omfattas av tillämpningen av bestämmelsen. Det saknas därmed särskilda skäl även enligt 7 kap. 18 e § 5 miljöbalken för att upphäva strandskyddet där.

Boverket instämmer därmed, i enlighet med vad Naturvårdsverket också har anfört, i länsstyrelsens bedömning att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsen har därför haft stöd för att upphäva kommunens beslut.

I detta ärende har stf. rättschef Anette Martinsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Fredrik Hansson. I den slutliga handläggningen har också lantmätare Karolina Andersson och enhetschef Frida Jonsson deltagit.

Anette Martinsson
stf. rättschef

Fredrik Hansson
jurist

Bilaga:

Naturvårdsverkets yttrande den 19 mars 2026.