

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2065-17

meddelad i Stockholm den 23 februari 2018

SÖKANDE

1. AA
2. BB

Ombud för 1 och 2: Advokat Tomas Underskog
Advokatfirman Åberg & Co AB
Box 16295
103 25 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 26 januari 2017, M2014/02368/ME, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Upplands Väsby kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

De nuvarande strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken tillkom genom lagändringar 2009. Vid havet, insjöar och vattendrag gäller ett generellt strandskydd som omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från

Dok.Id 189685

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

Mål nr
2065-17

strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Syftet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Enligt övergångsbestämmelserna till 2009 års lagändringar gäller strandskydd efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av de nya bestämmelserna. Länsstyrelserna fick därför i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn och fatta nya beslut om utvidgat strandskydd.

AA och BB äger fastigheterna Runsa 1:1 m.fl. i Upplands Väsby kommun.

Efter genomförd översyn beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om utvidgat strandskydd i Upplands Väsby kommun.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Stränderna i det aktuella området ingår i Mälarens öar och strandområden som i sin helhet omfattas av riksintresse enligt miljöbalken med hänsyn till de samlade natur- och kulturvärdena. Området har dessutom särskilda förutsättningar för turism och friluftsliv. Ett utvidgat strandskydd har bedömts behövas för att säkerställa strandskyddets syften. Vid en intresseprövning mellan enskilda och allmänna intressen har bedömts att beslutet inte går längre än vad som kan krävas för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

AA och BB överklagade beslutet till regeringen och yrkade att beslutet skulle undanröjas avseende deras fastigheter.

Regeringen avslag överklagandet. Som skäl angavs bl.a. att det inte framkommit något formellt fel som medfört att länsstyrelsens beslut ska upphävas. Regeringen delade länsstyrelsens bedömning att berörda områden har höga värden av betydelse för strandskyddets syften och att det är motiverat med ett utvidgat

strandskydd. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen bedömdes det inte ha framkommit några omständigheter som utgjorde skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

AA och BB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. De anför bl.a. följande.

Länsstyrelsens beslut saknar tillräckligt underlag och det framgår inte att kraven för att besluta om utvidgat strandskydd är uppfyllda. Vidare har avvägningen mellan motstående intressen varit bristfällig på grund av otillräckligt underlag och beslutet är mer långtgående än vad som krävs. Egendomsskyddet och intrånget i pågående markanvändning har inte beaktats tillräckligt. Det utvidgade strandskyddet försvårar utnyttjandet av fastigheterna för pågående jord- och skogsbruk samt möjligheterna att utveckla nya verksamheter. Beslutet uppfyller inte heller kravet på motiveringsskyldighet enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223).

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet

saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Av 7 kap. 14 § andra stycket följer att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att den nya regleringen innebär en skärpning av det krav som ställs för att få utvidga det område som omfattas av strandskydd. Ett beslut om utvidgat strandskyddsområde ska grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Det kan avse exempelvis områden som omfattas av annat områdesskydd som inte innebär samma skydd för strandområden som bestämmelserna om strandskydd samt riksintresseområden som är relevanta för strandskyddet. Andra exempel som anges i förarbetena är välbesökta friluftsområden eller områden som har tydlig potential att bli det och som riskerar att gå förlorade utan ett nybyggnadsförbud samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd (prop. 2008/09:119 s. 99).

Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn även tas till enskilda intressen. Inskränkningar i enskilds rätt att använda mark eller vatten får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning som områdesspecifika beskrivningar. Av underlaget framgår att det föreligger ett starkt allmänt intresse av strandskydd i det aktuella området.

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta att det underlag som länsstyrelsens beslut hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena och alltså ett starkt allmänt intresse av strandskydd.

Miljöbalkens regler i 7 kap. om skydd av områden hindrar inte att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning beaktas omständigheter som inte är direkt hänförliga till särskilt angivna fastigheter utan till det större område som fastigheterna ingår i (jfr RÅ 2008 not. 95). För att åstadkomma en lämplig anpassning måste utvidgningens omfattning också anpassas till de olika förutsättningar som råder i området, exempelvis närliggande bebyggelse.

Att länsstyrelsen ges befogenhet att i det enskilda fallet fatta beslut om utvidgat strandskydd innebär således inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (jfr prop. 2008/09:119 s. 99).

De i målet tillämpliga bestämmelserna är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av

Mål nr
2065-17

omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.
Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord,
Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren David Ankerson.