

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
390-18

meddelad i Stockholm den 7 mars 2019

SÖKANDE

1. AA
2. Lövhagen Fastighets AB, 556931-4114
3. Nordstjernen AB, 556000-1421

Ombud för 1–3: Advokaterna Johan Forsling och Gunnar Johansson
Advokatfirma DLA Piper Sweden KB
Box 7315
103 90 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 26 oktober 2017, M2014/02382/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Nynäshamns kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

1. 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 202214

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

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.

2. 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.
3. Sökandena äger fastigheter i Nynäshamns kommun. Efter genomförd översyn beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om utvidgat strandskydd i kommunen. Beslutet innebar att det utvidgade strandskyddet i normalfallet skulle omfatta land- eller vattenområde mellan 100 och 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Längs vissa strandsträckor gjorde dock bl.a. detaljplanegränser, vägar och järnvägar att strandskyddet skulle omfatta land- eller vattenområde mindre än 300 meter från strandlinjen.
4. I länsstyrelsens beslut med tillhörande värdebeskrivningar anges bl.a. följande. De delområden där sökandenas fastigheter ligger omfattas av riksintresse enligt 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken med hänsyn till kust- och skärgårdsområdets samlade natur- och kulturvärden. I ett långsiktigt perspektiv är det motiverat att bevara större sammanhängande utvidgade strandskyddsområden med värden för såväl allmänheten som växt- och djurlivet. Om områdena fragmentiseras av exploateringar riskerar värdena för friluftsliv och djur- och växtliv att gå förlorade. Berörda områden behöver omfattas av utvidgat strandskydd för att säkerställa strandskyddets syften. Beslutet bedöms inte innebära någon inskränkning i enskildas rätt att använda mark eller vatten som går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

DOM

Mål nr
390-18

5. Vissa av fastighetsägarna överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade bl.a. att deras fastigheter skulle undantas från det utvidgade strandskyddsområdet.
6. Regeringen avslog överklagandena och ansåg att de berörda områdena hade sådana värden att det var motiverat med utvidgat strandskydd för att långsiktigt säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen fann regeringen att det inte kommit fram några omständigheter som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

7. Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. De anför bl.a. följande.
8. En utvidgning av strandskyddet får bara ske i det enskilda fallet. Beslutet omfattar hela Nynäshamns kommun och grundar sig på värdebeskrivningar som avser större områden i stället för relevanta enskilda fastigheter eller i vart fall mer begränsade områden. Det utgör därför inte en bedömning i det enskilda fallet. Möjligheten att differentiera det utvidgade strandskyddet har inte beaktats och det är inte rimligt att samtliga områden i beslutet skulle erfordra maximal utvidgning.
9. Det saknas skäl att utvidga strandskyddet såvitt avser sökandenas fastigheter, i vart fall de fastigheter som ägs av AA. En miljökonsult har genomfört en naturinventering avseende dessa fastigheter. Utredningen visar att de värden som länsstyrelsen anger som grund för sitt beslut endast finns i mycket begränsad omfattning på fastigheterna. Det finns därför inte skäl att besluta om utvidgat strandskydd för dessa fastigheter och det finns vidare anledning att ifrågasätta de generella värdebeskrivningar som ligger till grund för det utvidgade strandskyddet på sökandenas övriga fastigheter. Beslutet är fattat på otillräckligt underlag och

såväl länsstyrelsen som regeringen har valt att bortse från den av sökandena åberopade utredningen, vilket utgör ett allvarligt handläggningsfel.

10. Prövningen av beslutets proportionalitet har inskränkts till en prövning mot 7 kap. 25 § miljöbalken. Proportionalitetsprincipen har enligt praxis en vidare innebörd än vad det lagrummet ger uttryck för. När det gäller beslutets ändamålsenlighet kan det generella strandskyddet liksom allemansrätten i de flesta fall ge ett fullgott skydd. Strandskyddet är inte nödvändigt eftersom svensk lagstiftning innehåller andra skyddsåtgärder som skulle kunna komma till användning. Beslutet innebär en inskränkning av sökandenas rätt att förfoga över sina fastigheter och ett exploateringsförbud, men regeringen har inte berört frågan om sökandena kan ha rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen.
11. Länsstyrelsens förslag till beslut delgavs sakägarna genom kungörelsedelgivning. Meddelande om delgivningen skickades, förutom till Nynäshamns kommun, till olika intresseorganisationer, naturskydds- och friluftsföreningar samt statliga myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skärgårdsstiftelsen. Inga privata sakägare fick meddelande om delgivningen, vilket enligt HFD 2017 ref. 48 II och HFD 2018 ref. 45 inte är tillräckligt för att de krav som ställs vid kungörelsedelgivning ska anses uppfyllda.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

12. 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.

13. 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.
14. 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. 23–25 och 234).

Delgivning

15. I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) finns bestämmelser om kommunikering i ett ärende om utvidgning av strandskydd. Av 24 § framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska delges föreläggande att yttra sig över förslaget innan utvidgningsbeslut fattas, men vilken delgivningsform som ska användas regleras inte i förordningen. Det innebär att delgivningslagens bestämmelser ska tillämpas.
16. I 49 § första stycket delgivningslagen (2010:1932) anges att kungörelsedelgivning bl.a. får ske om en obestämd krets ska delges (punkt 1).
17. Av 49 § tredje stycket framgår att ett meddelande om delgivningen ska skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Ingår en statlig myndighet eller en kommun bland dem som avses med delgivningen, ska meddelandet alltid skickas till myndigheten eller kommunen.

Strandskydd

18. 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.
19. Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att den nuvarande 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, tätortsnära strövområden samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd (prop. 2008/09:119 s. 99).
20. 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*Delgivning*

21. Sökandena har invänt att det inte varit korrekt att använda kungörelsedelgivning.

22. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att delgivning med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen får ske även när, som i detta fall, flera sakägare i en obestämd krets är kända för myndigheten. Detta förutsätter dock att ett meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser i enlighet med 49 § tredje stycket delgivningslagen. Det är inte tillräckligt att ett sådant meddelande skickas endast till en kommun eller en statlig myndighet i egenskap av markägare (se HFD 2017 ref. 48 I och II samt HFD 2018 ref. 45).
23. Av utredningen i målet framgår att ett meddelande om delgivningen har skickats förutom till bl.a. Nynäshamns kommun och statliga myndigheter också till Skärgårdsstiftelsen. Skärgårdsstiftelsen äger en fastighet i området och ingår därmed i den krets som enligt 24 § områdesskyddsförordningen ska delges föreläggande att yttra sig över ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd. Skärgårdsstiftelsen utgör inte en sådan myndighet eller kommun som alltid ska meddelas om delgivningen. Ett meddelande om delgivningen har alltså skickats till, förutom markägande kommun och statliga myndigheter, åtminstone ytterligare en berörd sakägare. Lämpligheten av valet kan dock ifrågasättas utifrån syftet att informationen ska få spridning till fler än den som fått meddelandet. Bestämmelsen i 49 § tredje stycket delgivningslagen har emellertid iakttagits och regeringens beslut i denna del strider därmed inte mot någon rättsregel.

Utvidgat strandskydd

24. Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdesspecifika beskrivningar. Dessa redogörelser visar att det finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena och således ett starkt allmänt intresse av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

25. Sökandena har tagit fram utredning till styrkande av att det saknas skäl att utvidga strandskyddet i vart fall avseende vissa av sökandenas fastigheter och ifrågasatt det material som länsstyrelsens beslut grundas på. Sökandena har vidare hävdatt att beslutet är felaktigt på den grunden att det inte är fråga om beslut i enskilda fall.
26. Bestämmelsen om beslut i enskilda fall i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken markerar att strandskydd inte får beslutas genom föreskrifter (se prop. 2008/09:119 s. 99). Högsta förvaltningsdomstolen har i tidigare mål om utvidgat strandskydd uttalat att den omständigheten att länsstyrelsen ges befogenhet att i det enskilda fallet fatta beslut om utvidgat strandskydd inte innebär att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (se HFD 2017 ref. 48 I och II). Den omständigheten att beslutet avser i stort sett alla områden mellan 100 och 300 meter ifrån strandlinjen innebär därför inte att det är oförenligt med 7 kap. 14 §.
27. Enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska hänsyn tas också till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Det krävs således att det görs en proportionalitetsbedömning. De inskränkningar i sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför ska alltså ställas mot det allmänna intresset av utvidgat strandskydd.
28. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får det beslutade strandskyddet anses vara ändamålsenligt för att uppnå de allmänna intressena av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Den omständigheten att det finns andra möjliga skydd för dessa områden innebär inte att det saknas anledning att besluta om utvidgat strandskydd när det behövs för att tillgodose detta skydds särskilda syften. Vid den proportionalitetsbedömning som då ska göras, ska det bedömas om den fördel som det allmänna vinner genom strandskyddet står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar sökandena. Sökandenas

intresse består av att kunna utnyttja sina fastigheter utan de inskränkningar i förfogandet som strandskyddet innebär och med de ekonomiska nackdelar detta medför. Detta ska ställas mot det allmänna intresset av att skydda såväl nuvarande som förväntade behov av tillgängliga områden (se prop. 2008/09:119 s. 99). Ett sådant behov är särskilt påtagligt i högexploaterade områden, där det i ett långsiktigt perspektiv är viktigt att bevara sammanhängande större strandområden.

29. Högsta förvaltningsdomstolen finner att de inskränkningar i sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför inte innebär en oproportionerlig begränsning av sökandenas möjligheter att nyttja sina fastigheter.
30. I målet har inte heller i övrigt 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. Det framgår inte heller klart av 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, Anita Saldén Enérus, Mari Andersson, Ulrik von Essen och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Hagström.