

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4343-18

meddelad i Stockholm den 26 april 2019

SÖKANDE

1. AA
2. Dödsboet efter BB
3. CC
4. DD
5. EE

Ombud för 2–5: Jur.kand. Jorunn Göransson och jur.kand. Elin Svantesson
Mark- och Miljörättsbyrån i Sverige AB
Kungsgatan 56
411 08 Göteborg

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 3 maj 2018,
M2016/02453/Me, avseende överklagande i fråga om strandskydd för
Stenungsunds 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

Dok.Id 202411

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

strandskydd som omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från 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 vid Anråse å och vid kusten i Stenungsunds kommun.
4. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för Stenungsunds kommun. Beslutet innebar bl.a. att strandskyddet vid Anråse å nedströms golfbanan och vid kusten, med vissa anpassningar, kom att omfatta land- och vattenområden upp till 200 meter respektive 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddets omfattning framgick av kartor som bilagts beslutet.
5. I länsstyrelsens beslut angavs bl.a. följande. Norra Stenungsundskusten omfattas i sin helhet av riksintresse för kust och skärgård enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. Södra Stenungsundskusten är en del i ett större kustområde som omfattas av riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § samt särskilda geografiska bestämmelser enligt 4 kap. 4 §. Många av värdena som finns längs kusten är beroende av att området som helhet bevaras. Exploatering av mindre markområden som synes vara mindre värdefulla i dagsläget leder på sikt till en betydande fragmentering av strandområdet som påverkar både allemansrättslig tillgång och växt- och djurlivet i strandområdet. Länsstyrelsen bedömer att ett utvidgat strandskydd upp till 300 meter är nödvändigt för att långsiktigt

DOM

Mål nr
4343-18

säkerställa strandskyddets syften i kustzonen och bevara de områden som ännu inte har tagits i anspråk för bebyggelse. Anråse å är utpekat som värdefullt vatten av Naturvårdsverket och Fiskeriverket samt är av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 §. Anråse å med strandområden har höga värden för såväl allmänhetens friluftsliv som växt- och djurlivet och bör skyddas mot olika former av exploatering och ingrepp som kan påverka miljön och upplevelsevärdena. Länsstyrelsen bedömer att ett utvidgat strandskydd till 200 meter kring ån nedströms golfbanan är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa strandskyddets syften i området. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i enlighet med 7 kap. 25 § går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

6. Ett antal fastighetsägare överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas. Länsstyrelsen medgav att beslutet skulle ändras i vissa delar. Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut delvis i enlighet med länsstyrelsens medgivanden men avlog överklagandena i övrigt.
7. I regeringens beslut angavs bl.a. följande. De berörda områdena har sådana värden att det är motiverat med utvidgat strandskydd för att långsiktigt säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområdena 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 för att i övrigt ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

8. AA ansöker om rättsprövning. *Dödsboet efter BB, CC, DD* och *EE* ansöker också om rättsprövning och yrkar i första hand att regeringens och länsstyrelsens beslut ska upphävas, i vart fall såvitt gäller deras fastigheter. I andra hand yrkar de att regeringens beslut ska upphävas och målet visas åter till regeringen för ny prövning. De anför bl.a. följande.

DOM

Mål nr
4343-18

9. Regeringens beslut strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken. Av beslutet går inte att utläsa vilka specifika skyddsvärden som utgör ett så starkt intresse för strandskyddets syften att det kan anses vara behövt eller proportionerligt att deras fastigheter ska omfattas av utvidgningen. Det är av väsentlig betydelse att det görs en bedömning i det enskilda fallet, i förhållande till varje enskild fastighet. Samtliga fastigheter har olika egenskaper och används på olika sätt. Beslutsmotiveringen är alltför generellt utformad för att uppfylla kraven som uppställs i bestämmelsen.
10. Beslutet strider också mot 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Varken länsstyrelsen eller regeringen har vidtagit en erforderlig intresseavvägning där konsekvenserna för respektive sakägare har beskrivits och beaktats. Beslutet strider också mot artikel 14 EKMR eftersom regeringens beslut innebär att de behandlas diskriminerande i förhållande till markägare i inlandet. Deras rätt till skydd för egendom enligt EKMR liksom enligt 2 kap. 15 § regeringsformen har därför inte respekterats.
11. Dödsboet efter BB anför för egen del att det finns planer på att uppföra tre bostadshus på fastigheten, vilka omintetgörs av ett utvidgat strandskydd.
12. CC och DD anför för egen del bl.a. följande. De har sedan länge haft långtgående exploateringsplaner, bl.a. att bygga ut bostadshuset, komplettera med mindre fritidsbyggnader för uthyrning samt uppföra ekonomibygnader. Genom det utvidgade strandskyddet kommer den bedrivna jordbruksverksamheten samt planerade exploateringar att avsevärt begränsas.
13. EE anför för egen del bl.a. följande. Hon har sedan lång tid förberett att stycka av sin fastighet för att bygga ett flertal enbostadshus. Dessa planer kommer svårligen att kunna förverkligas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Rättslig reglering m.m.***Rättsprövning*

14. 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 EKMR.
15. 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.
16. 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).

Strandskydd

17. 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.

18. 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 enligt 3 kap. 6 § och 4 kap. 2–8 §§ 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).
19. Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn tas även 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

20. 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).

DOM

Mål nr
4343-18

21. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att den omständigheten att beslutet avser i stort sett alla områden upp till 200 eller 300 meter från strandlinjen vid bl.a. Anråse å nedströms golfbanan och vid kusten inte innebär att beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken.
22. 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. Regeringens beslut, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut, uppfyller därmed kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.
23. Den intresseprövning som krävs enligt bl.a. 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.
24. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får det beslutade strandskyddet anses vara både ändamålsenligt och nödvändigt för att uppfylla det allmänna intresset av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Det som ska skyddas är 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.
25. Mot det allmänna intresset ska ställas sökandenas intressen. Dessa består bl.a. av att kunna bebygga fastigheterna samt att utnyttja dem för jordbruk.
26. Intresset av att kunna utnyttja fastigheter för jordbruk tillgodoses enligt 7 kap. 16 § miljöbalken genom att förbudet att inom strandskyddsområdet uppföra eller utföra byggnader, anläggningar och anordningar inte gäller om dessa inte avser att

tillgodose bostadsändamål, de behövs för bl.a. jordbruket eller skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom området.

27. Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare uttalat att de inskränkningar i fastighetsägarens förfoganderätt som ett beslut om utvidgat strandskydd medför inte innebär en oproportionerlig begränsning av möjligheterna att fortsatt bedriva jordbruk eller skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna (HFD 2016 ref. 76 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 10 januari 2018 i mål nr 6441-16).
28. I förevarande mål finner Högsta förvaltningsdomstolen att de inskränkningar i sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför inte innebär en oproportionerlig begränsning av sökandenas möjligheter att nyttja fastigheterna.
29. Vad sökandena i övrigt anfört innebär inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel.
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 något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

DOM

Mål nr
4343-18

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon,
Mari Andersson, Kristina Svahn Starrsjö och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sara Westerlund.