

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4597-18

meddelad i Stockholm den 29 april 2019

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. CC
4. DD
5. EE
6. FF
7. GG

Ombud för 1–7: Jur.kand. Jorunn Göransson och jur.kand. Elin Svantesson
Mark- och Miljörättsbyrån i Sverige AB
Kungsgatan 56
411 08 Göteborg

8. HH

9. II

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 14 juni 2018,
M2016/02432/Me, avseende överklagande i fråga om strandskydd för Kungälv
kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar HHs ansökning om rättsprövning.

Dok.Id 202554

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

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 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 – förutom HH – äger fastigheter vid kusten och på närliggande öar i Kungälv kommun. HH äger en fastighet som ligger utanför det omedelbara kustområdet.
4. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för Kungälv kommun. Beslutet innebar bl.a. att strandskyddet vid kusten och på närliggande öar, med vissa anpassningar, kom att omfatta land- och vattenområden upp till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddets omfattning framgick av kartor som bilagts beslutet.

5. I länsstyrelsens beslut angavs bl.a. följande. Kungälvs kustzon är i sin helhet utpekad som riksintresse för både naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Området omfattas också i sin helhet av särskilda geografiska bestämmelser enligt 4 kap. 4 § som innebär att fritidsbebyggelse endast får komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse, i syfte att värna de höga natur- och kulturvärden som finns i området. 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. Det är därför viktigt att större sammanhängande områden bevaras. Exploatering inom aktuell del av kusten, inom och utom etthundrameterszonen, medför negativ påverkan på växt- och djurlivet, upplevelsevärdena samt möjligheterna till rörligt friluftsliv i området. Ett utvidgat strandskydd upp till 300 meter är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa strandskyddets syften i den aktuella kustzonen och bevara de områden som ännu inte har tagits i anspråk för bebyggelse. 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.
7. Regeringen avslog överklagandena såvitt avsåg beslutet om utvidgat strandskydd. 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 ändra länsstyrelsens beslut.

8. HHs överklagande togs inte upp till prövning av regeringen. Regeringen konstaterade att hans fastighet inte omfattades av länsstyrelsens beslut och att det för fastigheten sedan tidigare gäller endast sådant strandskydd som generellt gäller vid bl.a. insjöar och vattendrag samt att dessa förhållanden inte ändrats genom länsstyrelsens beslut. Vidare konstaterades att det inte kommit fram att HH har någon annan äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som omfattades av länsstyrelsens beslut och att beslutet därför inte kunde anses ha sådana rättsverkningar för honom eller i övrigt beröra hans intressen på ett sådant sätt att han hade rätt att överklaga det.

YRKANDEN M.M.

9. *AA, BB, CC, DD, EE, FF* och *GG* ansöker 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.
10. 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.
11. 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.

12. AA och BB anför för egen del bl.a. att de vill ha möjlighet att göra de exploateringar som krävs för en växande familj och att de har långtgående planer på att utöka de brukade ytorna och att bedriva djurhållning.
13. CC och DD anför för egen del bl.a. följande. De har planer på att återställa gården till 1700-talsskick och att bedriva en enklare form av djurhållning. Fastigheterna ska anses vara ianspråktagna på ett sådant sätt att de saknar betydelse för strandskyddets syften.
14. EE anför för egen del bl.a. att fastigheten ska anses vara ianspråktagen på ett sådant sätt att den saknar betydelse för strandskyddets syften.
15. FF anför för egen del bl.a. följande. Hans mål är att i framtiden åter börja bruka ägorna samt att bedriva viss djurhållning. För att kunna nyttja marken på ett optimalt sätt finns det ett behov av att stycka av fastigheten.
16. GG anför för egen del bl.a. följande. Fastigheten har under åren använts för bl.a. jordbruk, byggnation och bildemontering. Därtill har avverkning av skog för privat bruk skett regelbundet. Den pågående verksamheten och framtida åtgärder kommer att försvåras av strandskyddet.
17. *HH* ansöker om rättsprövning och anför bl.a. följande. Trots att han berörs av länsstyrelsens beslut har regeringen avvisat hans överklagande, vilket strider mot EKMR.
18. *II* ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens och länsstyrelsens beslut ska upphävas. Han anför bl.a. följande.

19. Länsstyrelsens beslut har vid kungörelsedelgivningen inte delgetts en representativ andel av de berörda sakägarna. Vidare utgör länsstyrelsens beslut inte ett beslut i det enskilda fallet utan ett normgivningsbeslut, som länsstyrelsen inte har rätt att fatta. Dessutom strider det mot 2 kap. 15 § regeringsformen och EKMR att inte bifalla hans begäran om ekonomisk ersättning för äganderättsintrånget. Fastigheten har inte de naturvärden eller det värde för det rörliga friluftslivet som anges i länsstyrelsens beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

20. 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.
21. 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.
22. 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

23. I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., områdesskyddsförordningen, finns bestämmelser om kommunicering 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 bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932) ska tillämpas. Vad gäller det beslut som fattas efter samrådet anges däremot i 27 § att beslut om utvidgat strandskydd ska kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet och att kungörelse om beslutet ska införas i ortstidning. Sökande och sakägare ska anses ha fått del av beslutet den dag kungörelsen var införd i ortstidning. Om det är uppenbart att beslutet berör endast viss eller vissa sakägare, får beslutet delges dessa sakägare i stället för att kungöras.
24. Av 49 § första stycket 1 delgivningslagen framgår att kungörelsedelgivning får ske om en obestämd krets ska delges. Av 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

25. 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.

26. 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 områdens 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).
27. 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

HHs ansökning

28. Regeringens beslut att inte pröva HHs överklagande innefattar inte en prövning av hans civila rättigheter eller skyldigheter (jfr RÅ 2009 ref. 90 och HFD 2013 not. 38). I målet har inte heller kommit fram att HHs civila rättigheter eller skyldigheter på något annat sätt berörs av regeringens beslut i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Hans ansökning om rättsprövning ska därför avvisas.

Delgivning

29. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att delgivning med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen av ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd kan ske även när, i ett fall som detta, 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. 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).
30. Av utredningen i målet framgår att ett meddelande om delgivningen av länsstyrelsens förslag till beslut om utvidgat strandskydd har skickats, förutom till bl.a. Kungälv kommun samt flera statliga myndigheter och intresseföreningar, också till tre enskilda personer vars fastigheter berörs av beslutet.
31. Vad gäller delgivningen av länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd följer av 27 § områdesskyddsförordningen att ett sådant beslut, om det är uppenbart att det berör endast viss eller vissa delägare, får delges dessa i stället för att kungöras. Eftersom det aktuella beslutet avser utvidgat strandskydd inom hela Kungälv kommun kan det inte anses uppenbart att det berör endast en viss eller vissa sakägare. Det var därmed riktigt att delge beslutet genom kungörelse.
32. Föreskrifterna i delgivningslagen och områdesskyddsförordningen har således iakttagits. Regeringens beslut strider därför inte mot någon rättsregel i denna del.

Behovet av utvidgat strandskydd

33. 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).

34. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att den omständigheten att beslutet avser i stort sett alla områden mellan 100 och 300 meter från strandlinjen vid kusten och på närliggande öar inte innebär att beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken.
35. 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.
36. Den intresseprövning som krävs enligt bl.a. 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.
37. 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.
38. Mot det allmänna intresset ska ställas sökandenas intressen. Dessa består av att kunna utnyttja sina fastigheter för jord- och skogsbruk men även att på annat sätt nyttja fastigheterna.

39. Intresset av att kunna utnyttja fastigheter för jord- och skogsbruk 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.
40. 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 jord- och skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna (HFD 2016 ref. 76 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 10 januari 2018 i mål nr 6441-16).
41. 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.
42. Vad sökandena i övrigt anfört innebär inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel.
43. 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
4597-18

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

Föredragande har varit justitiesekreteraren Jack Hillerström-Forsyth.