

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5460-17

meddelad i Stockholm den 12 februari 2019

## SÖKANDE

1. AA
2. Bordsjö Fideikommiss Aktiebolag, 556580-4365

Ombud för 1 och 2: Advokat Jan-Mikael Bexhed  
Calissendorff Swarting Advokatbyrå KB  
Hamngatan 11  
111 47 Stockholm

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 22 juni 2017,  
M2014/02371/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för  
Södertälje kommun

## SAKEN

Rättsprövning

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 202296

---

**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

**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.
2. 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.
3. 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.
4. Sökandena äger fastigheter på Mörkö med tillhörande öar i Södertälje kommun, där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Stockholms län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för Södertälje kommun. Beslutet innebar att strandskyddet på Mörkö, med vissa mindre undantag, kom att omfatta land- och vattenområden upp till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, allt redovisat på kartor som bilades beslutet.
5. I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Med hänsyn till kust- och skärgårdsområdets samlade natur- och kulturvärden omfattas hela området av riksintresse enligt 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken. Delar av området ingår i ett

område av riksintresse för naturvård och kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Det finns också områden som omfattas av landskapsbildskydd samt Natura 2000-områden. Området har en central betydelse för en långsiktig god hushållning med naturresurserna, nationellt sett. 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. Ett utvidgat strandskydd kan även antas medverka till att miljö kvalitetsnormer för vatten lättare kan uppfyllas. Beslutet om utvidgning tillgodoser ett angeläget allmänt intresse och 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.

6. Vissa av fastighetsägarna överklagade länsstyrelsens beslut och yrkade att beslutet skulle upphävas såvitt gällde deras fastigheter. Regeringen avslög 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 såvitt avser deras fastigheter. De anför sammanfattningsvis följande.
8. Någon ordentlig proportionalitetsbedömning har inte gjorts på det sätt som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen, artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande

friheterna, EKMR, och – till den del marken ligger inom Natura 2000-områden – artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, liksom av 7 kap. 25 § miljöbalken. Strandskyddet är så ingripande att det går utöver vad sökandena måste tåla utan att det lämnas någon ersättning. Cirka 1 900 av 5 000 ha landareal omfattas av strandskydd efter beslutet om utvidgat skydd. Fastigheterna omfattas redan av betydande inskränkningar i förfoganderätten genom olika områdesskydd, varför något ytterligare skydd inte behövs. Beslutet om utvidgat strandskydd kan omöjliggöra bebyggelse. En försiktig exploatering är dock nödvändig för att över tid finansiera de väsentligt viktigare riksintressena naturvård och kulturmiljövård på Mörkö, bl.a. att vidmakthålla och utöka betesdrift av naturmarker samt att bevara jordbrukets överlopsbyggnader.

9. Beslutet strider vidare mot 7 kap. 14 § miljöbalken eftersom det har karaktär av generella föreskrifter. Det strider mot 7 kap. 14 § också på den grunden att förutsättningarna för utökat strandskydd inte föreligger för all mark som omfattas av beslutet. Av två oberoende utredningar avseende Pålsundet och Björnhagen framgår exempelvis att det inte finns några särskilda naturvärden som motiverar strandskydd i området 100–300 meter från strandlinjen.
10. Beslutet strider också mot allmänna förvaltningsrättsliga principer eftersom regeringen inte haft tillgång till allt det underlag som länsstyrelsens beslut grundar sig på. Beslutet har fattats efter en otillräcklig eller felaktig faktabedömning och bevisvärdering, vilket bl.a. de två oberoende utredningarna visar. De värdebeskrivningar som ligger till grund för länsstyrelsens beslut är svepande, schematiska och saknar konsekvensbeskrivningar.
11. Beslutet strider slutligen mot bestämmelserna om kungörelsedelgivning eftersom de som tillsänts meddelandet om delgivningen av förslaget till utvidgat strandskydd inte har uppmanats att sprida innehållet vidare.

**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 EKMR.
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 får ske bl.a. 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 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).

20. 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**

#### *Frågan om delgivning*

21. 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).
22. Av utredningen i målet framgår att ett meddelande om delgivningen av förslaget till utvidgat strandskydd har skickats förutom till bl.a. Södertälje kommun, några statliga myndigheter samt intresseföreningar också till tre fysiska personer som ägde fastigheter i området. Dessa tre ingick därmed i den krets som enligt 24 § områdesskyddsförordningen ska delges föreläggande att yttra sig över ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd. Eftersom ett meddelande om delgivningen har skickats till dessa berörda sakägare har bestämmelsen i 49 § tredje stycket delgivningslagen iakttagits.

23. Föreskrifterna i delgivningslagen och områdesskyddsförordningen har således iakttagits och regeringens beslut strider inte mot någon rättsregel i denna del.

*Behovet av 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 gett in utredning till styrkande av att inte all den mark som omfattas av beslutet är sådan att det finns anledning att utvidga strandskyddet. Utredningen visar enligt sökandena dels att det saknas förutsättningar för utvidgat strandskydd avseende vissa områden, dels att beslutet har karaktär av föreskrifter och därför strider mot det krav som finns i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken att det ska vara fråga om beslut i enskilda fall.
26. Bestämmelsen 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 §.



## DOM

Mål nr  
5460-17

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. En proportionalitetsbedömning innefattar en prövning i tre led. Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).
29. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får det beslutade strandskyddet anses vara ändamålsenligt för att uppfylla de allmänna intressena av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.
30. Sökandena har anfört att detta syfte uppfylls redan genom andra områdesskydd. Det förhållandet att ett område redan omfattas av ett annat områdesskydd hindrar emellertid inte att det också beslutas om utvidgat strandskydd när det behövs för att tillgodose detta skydds särskilda syften (se prop. 2008/09:119 s. 99 samt HFD 2016 ref. 76).
31. Står då den fördel som det allmänna vinner genom strandskyddet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar för sökandena?

32. Sökandenas intresse består av att kunna utnyttja sina fastigheter för bl.a. jord- och skogsbruk samt att upprätthålla och utöka den kulturmiljö som finns på fastigheterna. Intresset av att kunna utnyttja fastigheter för bl.a. jord- och skogsbruk möjliggörs genom att förbudet att inom strandskyddsområdet uppföra resp. utföra byggnader, anläggningar och anordningar som inte avser att tillgodose bostadsändamål inte gäller om de behövs för bl.a. jordbruket eller skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom området (7 kap. 16 § miljöbalken). Sökandena har dock framhållit att för att klara av finansieringen av dessa intressen krävs en viss exploatering av vissa områden, vilken kan hindras genom beslutet om utvidgat strandskydd.
33. Sökandenas intressen ska ställas mot det allmänna intresset av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och 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.
34. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot bakgrund av vad som anförts ovan att beslutet om utvidgat strandskydd inte innebär en oproportionerlig begränsning av sökandenas möjligheter att nyttja fastigheterna. Beslutet strider därför inte mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har hävdad.
35. 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

# DOM

Mål nr  
5460-17

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, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Rydell.