

Not 18

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 juni 2019 följande dom (mål nr 5375-17).

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 äger fastigheter i Karlskrona kommun. Den 16 juni 2014 remitterade Länsstyrelsen i Blekinge län ett förslag till utvidgade strandskyddsområden i Karlskrona kommuns kust och skärgård. Länsstyrelsen beslutade samtidigt att beslutsförslaget skulle delges sakägare och innehavare av särskild rätt till marken genom kungörelsedelgivning enligt 47 § delgivningslagen (2010:1932). Ett meddelande om detta fördes in i Blekingeposten den 19 juni 2014 och i Blekinge läns tidning och Sydöstran den 20 juni 2014. Fristen för att komma in med yttrande angavs till den 30 september 2014. Den 19 december 2014 infördes meddelande också i Post- och Inrikes Tidningar och yttrandefristen angavs då – felaktigt – till den 19 januari 2014.

4. Den 21 januari 2015 beslutade länsstyrelsen att utvidga strandskyddet för 59 områden i Karlskrona kommun. Ett flertal sakägare överklagade beslutet.

5. Regeringen ändrade länsstyrelsens beslut endast på så sätt att fastigheten Aspö 2:77 inte skulle omfattas av länsstyrelsens beslut att utvidga strandskyddet. I sitt beslut konstaterade regeringen bl.a. att länsstyrelsen i enlighet med 49 § delgivningslagen delgett sakägarna föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut och att delgivning skett på föreskrivet sätt.

Yrkanden m.m.

6. *Sökandena* ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

7. Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens delgivning av förslaget till utvidgat strandskydd och särskilt om tidsfristerna i 47 § och 49 § andra stycket delgivningslagen har iakttagits.

8. Regeringen har i yttrandet anfört bl.a. följande.

9. Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen den 16 juni 2014 beslutade att genom kungörelse förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att yttra sig över förslaget till beslut om utvidgning av strandskyddet för Karlskrona kommuns kust och skärgård. Ett meddelande om detta fördes in i Blekingeposten den 19 juni 2014 och i Blekinge läns tidning och Sydöstran den 20 juni 2014. Synpunkter på förslaget skulle vara länsstyrelsen tillhanda senast den 30 september 2014.

10. Ett sådant meddelande som avses i 47 § delgivningslagen ska även föras in i Post- och Inrikes Tidningar inom tio dagar från det att beslutet kungjorts. Av handlingarna i ärendet framgår att något sådant meddelande inte fördes in där inom tiodagarsfristen utan först den 19 december 2014. Därmed är förutsättningarna enligt 49 § andra stycket delgivningslagen inte uppfyllda.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

11. 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.

12. 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.

Delgivning

13. I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 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 där. Det innebär att bestämmelserna i delgivningslagen ska tillämpas.

14. I 4 § delgivningslagen anges att delgivnings sätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

15. I 49 § första stycket 1 delgivningslagen anges att kungörelse-delgivning får ske om en obestämd krets ska delges.

16. Av 47 § framgår att kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att den handling som ska delges hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet kungörs och i vissa fall ges till känna på annat sätt i enlighet med vad som närmare anges i 48–50 §§.

17. Enligt 49 § andra stycket ska ett meddelande som avses i 47 § föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Sökandena har bl.a. anfört att länsstyrelsens beslutsförslag inte har delgetts dem på ett korrekt sätt då länsstyrelsen använt sig av kungörelsedelgivning.

19. Kungörelsedelgivning får ske när en obestämd krets ska delges. Högsta förvaltningsdomstolen har i tidigare rättsfall ansett att en obestämd krets får förutsättas inrymma även kända sakägare. Delgivning med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen kan således ske även när, som i detta fall, flera sakägare i en obestämd krets får antas vara kända för myndigheten (se HFD 2017 ref. 48 I).

20. För att kungörelsedelgivning ska anses ha skett ska ett meddelande enligt 47 § delgivningslagen inom tio dagar från beslutet om kungörelsedelgivning föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning. Av utredningen i målet framgår att meddelande om delgivningen införts i Post- och Inrikes Tidningar den 19 december 2014 och således först ca sex månader efter beslutet om kungörelsedelgivning. Kravet i 47 § delgivningslagen har således åsidosatts och förslaget till beslut kan inte anses ha delgetts sakägarna. Regeringens beslut strider därmed mot en rättsregel. Det är inte uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Regeringens beslut ska därför upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Granberg.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet, 2017-06-15):

[text här utelämnad]

Enligt 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ägare och innehavare av särskild rätt till marken föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om utvidgning av strandskyddsområde. Föreläggandet ska delges. Länsstyrelsen har i ärendet delgett föreläggandet genom kungörelse enligt 49 § delgivningslagen.

Delgivning genom kungörelse får bl.a. användas om en obestämd krets av sakägare ska delges. Regeringen anser att länsstyrelsen delgett sakägarna föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut på föreskrivet sätt. Länsstyrelsen har enligt regeringens bedömning inte heller i övrigt begått något sådant handläggningsfel som medför att beslutet ska upphävas. Det har vidare inte framkommit några andra omständigheter som innebär att det finns skäl att på formell grund upphäva beslutet.

[text här utelämnad]

Regeringen bedömer sammantaget att det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat att utvidga strandskyddet för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområdena samt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv.

Med stöd av 7 kap. 25 § miljöbalken bedömer regeringen att det utvidgade strandskyddet med hänsyn till fastighetsägaren U-B.P:s enskilda intressen inte längre bör omfatta fastigheten Aspö 2:77. Vad övriga klaganden framfört medför dock inte skäl att ifrågasätta den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen gjort enligt sistnämnda bestämmelse. Regeringen vill i sammanhanget påpeka att areella näringar, som exempelvis jord- och skogsbruk, under vissa förutsättningar är undantagna från förbuden inom ett strandskyddat område, jfr 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Regeringen finner sammantaget att det inte framkommit några omständigheter, förutom vad avser sistnämnda fastighet, som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena bör därför avslås i dessa delar. – Regeringen ändrar Länsstyrelsen i Blekinge läns beslut endast på så sätt att fastigheten Aspö 2:77 inte ska omfattas av länsstyrelsens beslut att utvidga strandskyddet. – Länsstyrelsen ska kungöra regeringens beslut på samma sätt som det överklagade beslutet kungjordes. – Regeringen avslår överklagandena i övrigt.