

Not 30

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 december 2019 följande dom (mål nr 4345-18).

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. Sökanden äger en fastighet i Österåkers kommun. Efter genomförd översyn beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om utvidgat strandskydd i kommunen. I bilagda kartor och värdebeskrivningar har länsstyrelsen delat in kommunen i geografiska delområden. Sökandens fastighet ligger i två av dessa. Ett av delområdena omfattas helt av riksintresse enligt 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken med hänsyn till höga natur- och kulturvärden och har också särskilda förutsättningar för turism och friluftsliv. I det andra delområdet finns bl.a. ett Natura 2000-område samt ett område som är utpekad med stöd av 3 kap. 6 § miljöbalken som riksintresse för naturvård.

4. I länsstyrelsens beslut med tillhörande värdebeskrivningar angavs bl.a. följande. Länet är i ett nationellt perspektiv redan högexploaterat och exploateringsstrycket är betydande både i storstadsområdet och i vissa övriga delar av länet. Den stora och växande befolkningen är i stort behov av allemansrättsligt tillgängliga områden och i synnerhet strandområden är då attraktiva. I ett långsiktigt perspektiv är det motiverat att bevara större sammanhängande utvidgade strandskyddsområden med värden för såväl allmänheten som växt- och djurlivet. Om områdena fragmenteras av exploateringar riskerar värdena för friluftsliv och djur- och växtliv att gå förlorade. Med hänsyn till de värden inom de aktuella strandområdena som framkommit i översynen bedömer länsstyrelsen att den utvidgade strandskydds-zonen i normalfallet ska omfatta 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Längs vissa strandsträckor gör detaljplanelagda områden, tätbebyggda områden utanför detaljplan eller tydligt avskiljande stora och tungt trafikerade vägar och järnvägar att strandskyddet ska omfatta land- eller vattenområde mindre än 300 meter från strandlinjen. Utifrån förhållandena i länet och de aktuella strandområdenas värden bedöms de områden som omfattas av beslutet behöva utvidgat strandskydd för att säkerställa skyddets syften.

Utvidgningen går inte utöver vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.

5. Vissa fastighetsägare överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade bl.a. att deras fastigheter skulle undantas från det utvidgade strandskyddsområdet.

6. Regeringen avslog överklagandena. Regeringen fann 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. C.D. ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas såvitt gäller hans fastighet samt anför följande.

8. Det klandrade beslutet strider mot 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen om egendomsskydd samt 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken om utvidgat strandskydd. Egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet (jfr NJA 2018 s. 753).

9. Den aktuella fastigheten omfattar drygt 2 700 ha med en sammanlagd strandlinje om 24 km. Utöver några få undantag har all strandlinje genom länsstyrelsens beslut fått utvidgat strandskydd med maximala 300 meter och utvidgningen är i stort sett densamma som gällde före lagändringen 2009. Länsstyrelsen har uppenbarligen inte gjort någon ny prövning i det enskilda fallet. Ett generellt förordnande om utvidgat strandskydd över en så stor area är inte förenligt med vare sig regeringsformen eller miljöbalken då det saknar stöd i faktiskt rådande förhållanden från område till område. Vidare saknas värdebeskrivningar avseende det utvidgade området.

10. Som stöd för att det inte föreligger förutsättningar för att besluta om utvidgat strandskydd har C.D. pekat ut sex avgränsade delar av fastigheten. Beträffande de utpekade områdena har följande anförts.

11. Område 1 består av tät granskog, åkermark och tidigare brukad mark. Länsväg 274 går genom området. Ur allemansrättslig synvinkel är området, bortsett från grusvägen, i stort sett oanvändbart för allmänheten. Inom detta område förekommer allmänna växter för regionen. På åkermarken växer i stort sett bara odlad gröda. Området har obetydliga naturvärden. Varken växtlivet eller djurlivet behöver skyddas särskilt. Det finns inga strövområden. Område 2 består av nyligen gallrad skog som är helt dominerad av gran. Naturvärdena är mycket låga. I område 3 är allemansrätten i princip urkopplad på grund av att området är bebyggt. Det finns inga naturvärden kopplade till den strandnära miljön. Område 4 omfattar en ca 15-årig orörd/ogallrad föryngring med tall, en del gran samt rikligt med lövträd. Det har tämligen låga naturvärden på grund av den låga åldern och är helt utan koppling till strandmiljön. Område 5 består av ca 30-årig planterad, homogen tallskog utmed väg. Det är svårt att se att detta område har speciella värden utifrån strandskyddets syften. Område 6 utgörs dels av länsväg 274, dels slänterna till denna. Området norr om länsväg 274 har dessutom närhet till E18 och en stor trafikplats. Det är ingen naturmark och har ingen naturlig kontakt med strandmiljö. På

åkermarken finns det i stort sett inget annat än det som odlas där. Det handlar om obetydliga naturvärden. Alla dessa områden, utom område 3, har helt karaktär av produktionsskog utan de naturvärden som är förknippade med strand och sjökontakt.

12. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet. Vid förhandlingen hördes på sökandens begäran senior miljökonsult I.H., senior ekolog S.G. och filosofie doktor och advokat S.M.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

13. 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.

14. 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.

15. 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

16. 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.

17. Av förarbetena till 7 kap. 14 § 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).

18. 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

19. Sökanden har i huvudsak invänt följande. Det har inte redovisats något behov av utvidgat strandskydd i det enskilda fallet. Inte någonstans har utvidgningen skett med mindre än maximala 300 meter. Länsstyrelsen har inte gjort någon ny prövning baserad på den nya lagstiftningen utan endast använt sig av de tidigare utpekade strandskyddszonerna. Genom bl.a. redovisningen av förhållandena på de avgränsade delarna av fastigheten har det visats att det saknas förutsättningar för att besluta om utvidgat strandskydd.

20. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken markerar att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (prop. 2008/09:119 s. 99). Detta innebär dock inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (HFD 2017 ref. 48 I och II). Den omständigheten att det utvidgade strandskyddet omfattar i stort sett alla områden mellan 100 och 300 meter från strandlinjen innebär därför inte att beslutet är oförenligt med 7 kap. 14 §.

21. Miljöbalkens regler i 7 kap. om skydd av områden hindrar inte att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning beaktas omständigheter som inte är direkt hänförliga till särskilt angivna fastigheter utan till det större område som fastigheterna ingår i (HFD 2016 ref. 76 och HFD 2017 ref. 48 I och II). Att det för ett visst avgränsat område inte är motiverat med ett fullt utvidgat strandskydd för att strandskyddets syften ska tillgodoses hindrar således inte att området omfattas av det utvidgade strandskyddet.

22. Det klandrade beslutet grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdesspecifika beskrivningar. Det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta 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. Det förhållandet att strandskyddets syften kan tillgodoses även om de av sökanden särskilt utpekade avgränsade områdena helt eller delvis undantas från det utvidgade strandskyddet medför inte att beslutet strider mot lag.

23. 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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson, Ståhl, Baran, Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Önneby.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet 2018-05-03):

Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår bl.a. att vars och ens egendom är tryggad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ett angeläget allmänt intresse kan vara fråga om samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen.

Strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. 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. 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. Ett beslut om utvidgat strandskyddsområde ska grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden.

Regeringen kan konstatera att lagstiftningen inte hindrar att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning tas hänsyn till omständigheter som inte är direkt hänförliga till enskilda fastigheter utan till det större område som fastigheterna ingår i. Det krävs således inte att länsstyrelsen måste avväga behovet av skydd i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (jfr. HFD 2016 ref. 76).

Inom strandskyddet område kan byggnader uppföras, anläggningar och anordningar utföras och andra åtgärder vidtas som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för bl.a. jord- och skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd (7 kap. 16 § miljöbalken). De inskränkningar i fastighetsägarens förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av klagandenas möjligheter att fortsatt bedriva jord- eller skogsbruk eller annars utnyttja fastigheterna (jfr. HFD 2016 ref. 76).

[text här utelämnad]

I nordväst på C.D:s fastighet ligger Ullnasjön. I det område närmast Ullnasjön som enligt beslutet omfattas av utvidgat strandskydd finns bl.a. ett Natura 2000-område samt ett område som är utpekad med stöd av 3 kap. 6 § miljöbalken som riksintresse för naturvård (Ullnasjöns De Geermoräner). Enligt länsstyrelsen är strandområdet del av Angarnkilen, och därmed del av en sammanhängande struktur av områden med höga rekreations-, natur- och kulturmiljövärden. Fastigheten har även strandområden vid Stora Värtan. Vid de strandområden på fastigheten som ligger vid Hägernäsviken och Kyrkfjärden finns det bl.a. ett område som är utpekad med stöd av 3 kap. 6 § miljöbalken som riksintresse för friluftsliv (Bogesundslandet) samt ett Natura 2000-område. Fastigheten

angränsar också till naturreservatet Bogesundslandet Enligt länsstyrelsen är strandområdena sådana kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering och är välbesökta friluftsområden och tätortsnära strövområden. [...]

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat med ett utvidgat strandskydd för att långsiktigt säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområdena och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Det har inte framkommit några omständigheter som vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen motiverar att klagandenas fastigheter undantas från det utvidgade strandskyddet. Det finns därför inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd. – Regeringen avslår överklagandena.