

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5018-19

meddelad i Stockholm den 3 april 2020

## SÖKANDE

AA

Ombud: Jurist Gunilla Sellberg  
Sellbergs Miljöjuridik AB  
Sjöstigen 4 B  
181 62 Lidingö

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 22 augusti 2019, M2016/02476/Me, avseende överklagande i fråga om strandskydd för Orust 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 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-

Dok.Id 212480

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se  
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:30

# DOM

Mål nr  
5018-19

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 vid kusten i Orust kommun. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för Orust kommun, som omfattade bl.a. sökandens fastighet. Beslutet innebär bl.a. att strandskyddet, med vissa anpassningar, omfattar land- och vattenområden upp till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddets omfattning framgår av kartor som bilagts beslutet.
4. I länsstyrelsens beslut angavs bl.a. att det aktuella området i sin helhet omfattas av riksintressena för friluftsliv och för kust- och skärgårdsområden. Delar av området utgör även naturreservat och Natura 2000-område. Nordvästra Orustskärgården har även pekats ut som riksintresse för kulturmiljövård. Bebyggelsegraden i strandzonen är hög i området och bebyggelsestrycket är fortsatt högt. Mindre strandområden, men ändå betydelsefulla för strandskyddets syften som oexploaterade kilar och passager i den täta bebyggelsen, finns bl.a. norr om Nöteviken. 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. 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 tagits i anspråk för bebyggelse. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna

intressen går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

5. Ett antal fastighetsägare – däribland AA – överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas. AA anförde bl.a. att hennes fastighet används som bostad året runt och avsikten är att den ska bebyggas med ett större bostadshus.
6. Regeringen avslag överklagandena såvitt avsåg beslutet om utvidgat strandskydd. I regeringens beslut angavs följande. De berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat med utvidgat strandskydd för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen har det inte kommit fram några omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

#### **YRKANDEN M.M.**

7. AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas såvitt avser fastigheten Orust Nöteviken 1:42. Hon anför följande.
8. Beslutet 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 att hennes fastighet, men inte andra närliggande fastigheter, ska omfattas av utvidgningen. Beslutet strider därför mot artiklarna 6.1, 13 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.
9. Beslutet strider också mot 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR. Beslutet innebär en inskränkning i hennes äganderätt liksom rätten till ersättning genom att fastigheten

har belagts med ett utvidgat strandskydd. Varken regeringen eller länsstyrelsen har genomfört en riktig proportionalitetsbedömning.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Rättslig reglering m.m.

#### *Rättsprövning*

10. 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.
11. 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.
12. 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 beslutfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

#### *Strandskydd*

13. 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.

14. Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket 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 som är relevanta för strandskyddet. Andra exempel som anges i förarbetena är kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering, 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).
15. Av 7 kap. 15 och 16 §§ följer bl.a. att inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader för bostadsändamål uppföras.
16. Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § 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**

17. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken innebär att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (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

## DOM

Mål nr  
5018-19

beslut om utvidgat strandskydd inte innebär att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (HFD 2017 ref. 48 I och II).

18. Den omständigheten att det inte redovisats vilka av strandskyddets syften som tillgodoses genom ett utvidgat strandskydd för en viss specifik fastighet kan således inte utgöra en sådan brist att beslutet i denna del strider mot 7 kap. 14 §.
19. 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 det aktuella området och således ett starkt allmänt intresse av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och 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.
20. Den intresseprövning som krävs enligt bl.a. 7 kap. 25 § innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.
21. 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 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 (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 strandområden.
22. Mot det allmänna intresset ska ställas sökandens intresse av att kunna nyttja sin fastighet. De inskränkningar i sökandens förfoganderätt som beslutet om utvidgat

## DOM

Mål nr  
5018-19

strandskydd medför, innebär inte en oproportionerlig begränsning av hennes möjligheter att fortsatt nyttja fastigheten.

23. Vad sökanden i övrigt anfört innebär inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel.
24. 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.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Margit Knutsson, Svante O. Johansson, Mahmut Baran, Leif Gäverth och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lina Bergkvist.