

**Not 17**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 april 2020 följande dom (mål nr 5018-19).

**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 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 tillgodoseas.

5. Ett antal fastighetsägare – däribland S.H. – överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas. S.H. 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. *S.H.* 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 behövligt 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 beslutsfattandet, 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 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 områdes-specifika 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

allmansrättslig 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 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.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson, Johansson, Baran, Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lina Bergkvist.

---

#### **Regeringen (Miljödepartementet 2019-08-22):**

##### *Det utvidgade strandskyddet*

Kommunen har yrkat att regeringen ska besluta att sådana fastigheter för vilka förhandsbesked eller bygglov har beviljats ska undantas från utvidgat strandskydd eller i vart fall att beslutet ska börja gälla för de fastigheterna först den 31 december 2018. För den enskilde fastighetsägaren kan ett beviljat förhandsbesked eller bygglov vägas in vid den proportionalitetsbedömning som ska göras i ärenden om utvidgat strandskydd (jfr regeringens beslut den 15 juni 2017 i ärende M2015/01156/Me). En sådan proportionalitetsbedömning görs då utifrån den enskildes intressen och behovet av utvidgat strandskydd i det specifika området. Regeringen bedömer att det inte finns skäl att medge generella undantag eller senarelagd ikraftträdande för fastigheter där förhandsbesked eller bygglov beviljats. Kommunens yrkande bör därför avslås.

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 områdens värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. I bedömningen ska hänsyn tas även till enskilda intressen. Utgångspunkten för en bedömning av om strandskyddet bör utvidgas är de berörda områdenas nuvarande och framtida värden från strandskyddssynpunkt. Frågor om framtida exploatering ingår inte i den nu aktuella prövningen.

Regeringen kan konstatera att lagstiftningen inte hindrat att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning, inför beslut om utvidgat strandskydd, tas hänsyn till omständigheter som inte är direkt hänförliga till enskilda fastigheter utan till det större område 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).

Vad gäller frågan om hur pågående markanvändning i form av bl.a. skogs- och jordbruk påverkas av strandskydd konstaterar regeringen följande. Strandskyddet avser inte att inkräkta på pågående markanvändning (prop. 1997/98:45, del 1, s. 321 f.). Inom strandskyddat område kan under vissa förutsättningar, utan prövning av dispens från eller upphävande av strandskydd, 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 de klagande fastighetsägarnas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär mot denna bakgrund inte en oproportionerlig begränsning av klagandenas möjligheter att fortsatt bedriva bl.a. skogs- och jordbruk (jfr HFD 2016 ref. 76).

Länsstyrelsen har enligt det överklagade beslutet anpassat strandskyddsgränsen efter befintliga bebyggelsegrupper, större vägar och järnvägar i de fall områdena har ett begränsat värde för strandskyddets syften. En åtskillnad måste dock göras mellan en sådan anpassning som sker i det enskilda fallet och att generellt undanta områden från det utvidgade strandskyddet på det sätt klagandena begär. Det går enligt regeringens uppfattning inte att utesluta att även områden med viss bebyggelse har betydelse för att säkerställa strandskyddets värden. Det har inte i överklagandena framkommit några omständigheter som ger skäl för en annan bedömning.

[...]

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet och i sitt yttrande till regeringen redogjort för de natur- och friluftsvärden som finns i de övriga områden som genom länsstyrelsens beslut omfattas av utvidgat strandskydd. Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet enligt länsstyrelsens beslut. Detta för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområdena samt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen finner regeringen sammantaget att det i ärendet inte har framkommit några omständigheter som utgör skäl att i övrigt ändra länsstyrelsens beslut vad gäller utvidgat strandskydd eller att återförvisa det

till länsstyrelsen för vidare handläggning. Överklagandena bör mot denna bakgrund i övrigt avslås.

[...] – Regeringen avslår överklagandena i övrigt. – Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska kungöra regeringens beslut i enlighet med 27 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.