

Not 7

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 mars 2020 följande dom (mål nr 4512-19).

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 område 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 vid kusten i Trelleborgs kommun.

4. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Skåne län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd i Trelleborgs kommun. Beslutet innebär bl.a. att strandskyddet vid kusten, med vissa anpassningar, omfattar land- och vattenområden upp till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddets omfattning framgår av kartor som bilagts beslutet.

5. I länsstyrelsens beslut angavs följande. Skåne län har låg andel allemansrättsligt tillgänglig mark i jämförelse med riket i övrigt. Stora delar av länet karaktäriseras av intensivt jordbruk och hög befolkningstäthet. Bristen på närrekreationsområden är särskilt stor kring tätorter i södra och västra länet. Det finns många olika intressen som konkurrerar om marken nära vatten, och dessa områden är mycket viktiga för rekreation och friluftsliv samt för växt- och djurlivet. Det är därför mycket betydelsefullt att bevara miljön och säkra tillgängligheten utmed länets stränder och vattendrag. Beslutet berör strandområden som ingår i det högexploaterade kustområde som enligt 4 kap. 4 § miljöbalken i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till befintliga natur- och kulturvården. Beslutet berör vidare strandområden som ingår i riksintressena för naturvården och kulturmiljövården, som pekats ut med stöd av 3 kap. 6 §. En utvidgning av strandskyddet i de föreslagna områdena bidrar till att säkerställa riksintresset för kustzon samt riksintressena för naturvården och kulturmiljövården.

6. Ett antal fastighetsägare överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas.

7. Regeringen avtog överklagandena. I regeringens beslut angavs följande. De berörda områdena har sådana värden att det är motiverat med utvidgat strandskydd för att långsiktigt säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområdena och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen har det inte

kommit fram några omständigheter som utgör skäl för att ändra länsstyrelsens beslut.

Yrkanden m.m.

8. *Sökandena* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. De anför följande.

9. Regeringens beslut 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 eller proportionerligt att deras fastigheter ska omfattas av utvidgningen. Det är av väsentlig betydelse att det görs en bedömning i förhållande till varje enskild fastighet eftersom fastigheterna har olika egenskaper och används på olika sätt. Beslutsmotiveringen är alltför generellt utformad för att uppfylla kraven som uppställs i bestämmelsen.

10. Beslutet strider också mot 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Varken länsstyrelsen eller regeringen har gjort någon intresseavvägning där konsekvenserna för respektive sakägare har beskrivits och beaktats. Beslutet strider också mot artikel 14 i EKMR eftersom regeringens beslut innebär att de diskrimineras i förhållande till markägare i inlandet. Deras rätt till skydd för egendom enligt EKMR liksom enligt 2 kap. 15 § regeringsformen har därför inte respekterats.

11. E.B. och U.B. anför för egen del att deras fastighet är en bebyggd lantbruksenhet. En utvidgning av strandskyddet riskerar att påverka användningen av marken i betydande omfattning, då möjligheterna att utveckla den areella verksamheten kan komma att försvåras. Även deras planer på att exploatera delar av marken för bostads- och fritidsändamål, för att på så sätt trygga sin pension, kan komma att förhindras av det utökade strandskyddet. Den ekonomiska skadan är betydande.

12. A.G., D.G., F.G. och M.G. anför för egen del att de under lång tid har haft planer på att bebygga fastigheten för bostads- och/eller fritidsändamål. Beslutet om utvidgat strandskydd innebär att de inte kan nyttja fastigheten på det sätt som de önskar samtidigt som den ekonomiska skadan är betydande.

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 EKMR.

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 att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Av 14 § andra stycket framgår 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 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 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. Av 15 och 16 §§ följer att det inom ett strandskyddsområde är tillåtet att uppföra nya byggnader, om de behövs för bl.a. jord- eller skogsbruket och de för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet. Nya byggnader för bostadsändamål får dock inte uppföras.

19. Vid prövningen krävs enligt 25 § 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

20. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken innebär att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (prop. 2008/09:119 s. 99). Detta medför dock inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel. Vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning får även beaktas omständigheter som inte är direkt hänförliga till en viss fastighet utan till det större område som fastigheten ingår i (HFD 2016 ref. 76 samt 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 14 §.

21. Det klandrade beslutet, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut inklusive bilagd samrådsredogörelse, 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. Regeringens beslut uppfyller därmed kraven i 14 § andra stycket.

22. Den intresseprövning som krävs enligt bl.a. 25 § innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.

23. 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 att 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 större strandområden.

24. Mot det allmänna intresset ska ställas sökandenas intressen. Dessa består av att kunna utnyttja sina fastigheter för jordbruk respektive bostadsbebyggelse.

25. Intresset av att kunna utnyttja fastigheter för jord- och skogsbruk tillgodoses enligt 16 § genom att det är tillåtet att bl.a. uppföra byggnader om de behövs för jord- eller skogsbruket och de för sin funktion måste finnas inom området.

26. Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare uttalat att de inskränkningar i fastighetsägarens förfoganderätt som ett beslut om utvidgat strandskydd medförde inte innebar en oproportionerlig begränsning av möjligheterna att fortsatt bedriva jord- och skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna (HFD 2016 ref. 76 och HFD 2019 not. 9).

27. De inskränkningar i sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär inte en oproportionerlig begränsning av sökandenas möjligheter att nyttja fastigheterna.

28. 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 *Jäderblom, Johansson, Baran, Gäverth* och *Svahn Starrsjö*. Föredragande var justitiesekreteraren Simon Isaksson.

Regeringen (Miljödepartementet 2019-05-16):

[text här utelämnad]

Det är ett grundläggande krav att en myndighet anger skälen för sina beslut. I detta ligger att myndigheten ska ange de huvudsakliga föreskrifter

som har tillämpats eller redogöra för föreskrifternas innehåll. Länsstyrelsen har inte i motiveringen av själva beslutet tydligt redovisat vare sig hur eller om enskilda intressen vägts in vid länsstyrelsens avgörande. Detta måste anses utgöra en brist. I den till beslutet bifogade samrådsredogörelsen redovisar dock länsstyrelsen utförligt att strandskyddets värden har relaterats mot markägarnas intressen i enlighet med kravet i 7 kap. 25 § miljöbalken. Länsstyrelsen har inte hänvisat till samrådsredogörelsen i själva motiveringen av beslutet men regeringen anser vid en sammantagen bedömning att det av beslutet med bifogade bilagor ändå framgår hur länsstyrelsen gjort den erforderliga intresseavvägningen mot enskilda intressen. Vad E.B., U.B., F. G., M.G., D.G. och A.G. har anfört om brister i prövningen av beslutets proportionalitet utgör mot denna bakgrund inte tillräckliga skäl för att häva det överklagade beslutet.

Enligt 18 kap. 1 § miljöbalken prövar regeringen inte frågor om ersättning. Regeringen prövar därför inte frågan om rätt till ersättning för bl.a. rådighetsinskränkning på grund av det överklagade beslutet. De yrkanden om ersättning som framförts i ärendet bör därför inte tas upp till prövning.

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.

Regeringen kan konstatera att lagstiftningen inte hindrar 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 fråga 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 i det överklagade beslutet redogjort för de natur- och friluftsvärden som finns i de 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 ändra länsstyrelsens beslut vad gäller utvidgat strandskydd. Överklagandena bör mot denna bakgrund avslås.