

**Not 29**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 juni 2021 följande dom (mål nr 1801-20).

**Bakgrund**

1. Vid havet, insjöar och vattendrag gäller ett generellt strandskydd som omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

2. En kommun får besluta att upphäva ett strandskyddsområde i en detaljplan, om det finns särskilda skäl för det och intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. Ett skäl för att upphäva strandskyddet kan vara att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. En länsstyrelse ska överpröva kommunens beslut om att anta en detaljplan om beslutet kan antas innebära att strandskyddet upphävts i strid med gällande bestämmelser.

3. Kommunstyrelsen i Vansbro kommun beslutade att anta detaljplan för del av Närsjö. Syftet med planen var att legalisera tre äldre sommarstugor på arrenderad mark genom att ändra användning från park till bostadsändamål och att möjliggöra fastighetsbildning runt bebyggelsen. Strandskyddet upphävdes inom det aktuella området.

4. Länsstyrelsen i Dalarnas län beslutade att upphäva beslutet i vissa delar. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att de delar av planområdet som omfattades av arrendekontrakt och som hade använts som fritidshustomter oavbrutet sedan tiden innan strandskyddet infördes, kunde anses lagligen ianspråktaga på ett sätt som gör att de saknar betydelse för strandskyddets syften. För övriga delar av planområdet hade däremot strandskyddet upphävts i strid med gällande bestämmelser.

5. Kommunen överklagade beslutet till regeringen. Regeringen inhämtade yttrande från Boverket, som i sin tur samrådde med Naturvårdsverket. Naturvårdsverket instämde i länsstyrelsens bedömning. Boverket ansåg att länsstyrelsens beslut skulle upphävas. Som skäl anfördes att arrendeavtalen inte ensamt kan ligga till grund för bedömningen av om marken är ianspråktagen samt att länsstyrelsens beslut grundade sig på civilrättsliga avtal och inte på de fysiska förhållandena på platsen.

6. Regeringen avslog överklagandet. Regeringen instämde i länsstyrelsens bedömning att de delar av planområdet som omfattas av arrendekontrakt och som har använts som fritidshustomter oavbrutet sedan tiden innan strandskyddet infördes, kan anses lagligen ianspråktaga på ett sätt som gör att de saknar betydelse för strandskyddets syften. Vidare anförde regeringen att kommunen inte hade styrkt att de områden som inte omfattas av arrendekontrakten har tagits i anspråk på ett sätt som gör att de kan anses sakna betydelse för strandskyddets syften.

**Yrkanden m.m.**

7. *P.B., D.C., N.G., B.H. och J.S.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas. Sökandena ansluter sig till Boverkets bedömning att arrendeavtalen inte ensamma kan ligga till grund för bedömningen om marken där stugorna står är ianspråktagen. De framhåller olika faktiska förhållanden om hur tomterna varit ianspråktagna och åberopar intyg.

**Skälen för avgörandet***Rättslig reglering m.m.*

## Rättsprövning

8. 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.

9. Enligt 7 § samma lag 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.

10. 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. 23–25).

## Strandskydd och detaljplan

11. 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.

12. Av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att en kommun får upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område i en detaljplan, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

13. I 7 kap. 18 c § miljöbalken framgår vilka skäl som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av upphävande av strandskydd. Ett skäl som får beaktas är att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

14. Mark som har tagits i anspråk utgörs ofta av etablerade tomtplatser runt bostadshus. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen gäller att det handlar om ett lagligt ianspråktagande (prop. 2008/09:119 s. 105).

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

15. Regleringen i 7 kap. 18 c § miljöbalken ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte framkommit att regeringen vid tillämpningen av bestämmelsen har felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelsen ger eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

16. Regeringens beslut kan inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. 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, Nymansson, Bull, Gäverth* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

---

**Regeringen (Finansdepartementet, 2020-01-23):**

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap. 17 § plan- och bygglagen, PBL). Som exempel på sådana särskilda skäl kan nämnas att det område som upphävandet avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § punkten 1 miljöbalken). Mark som har tagits i anspråk utgörs ofta av etablerade tomtplatser runt bostadshus, dvs. mark som ligger inom en etablerad hemfridszon och som därmed inte är allemansrättsligt tillgänglig. Hur stor hemfridszonen ska anses vara beror på förhållandena i det enskilda fallet. Vidare måste ianspråktagandet ha skett lagligen (jfr prop. 2008/09:119 s. 105).

Länsstyrelsen har i sitt beslut om att upphäva delar av detaljplanen angett att uppgifterna i de arrendeavtal som avser de aktuella fastigheterna är avgörande för hur stort område som kan anses lagligen ianspråktaget. Länsstyrelsen har sedan använt arrendeavtalen som grund för sitt beslut om att upphäva detaljplanen i de aktuella delarna.

Det är utrett i ärendet att åtminstone ett bostadshus på var och en av de tre tomtplatserna har etablerats lagligen. Frågan blir därför hur långt den s.k. hemfridszonen sträcker sig runt de bostadshus som är lagligen uppförda. Det är kommunen som — för att strandskyddet ska kunna upphävas — från början har att visa att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

Av handlingarna i ärendet framgår att det saknas en tydlig avgränsning söderut på den södra tomtplatsen och tydliga avgränsningar i terrängen på den norra tomtplatsen. I avsaknad av tydliga riktmärken på marken delar regeringen länsstyrelsens uppfattning att uppgifterna i arrendeavtalet kan läggas till grund för bedömningen av vilka delar av de aktuella områdena som lagligen tagits i anspråk.

Den mellersta tomtplatsens utbredning är visserligen utmärkt i terrängen genom gårdsgårdar. Utmärkningen innebär dock i sig inte att området är lagligen ianspråktaget. Regeringen delar därför även när det gäller den mellersta tomtplatsen länsstyrelsens uppfattning att uppgifterna i arrendeavtalet kan läggas till grund för bedömningen av hur stort område som lagligen har tagits i anspråk.

Slutligen finns det utifrån handlingarna i ärendet inte några skäl att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning att området mellan den norra och den mellersta tomten inte är ianspråktaget.

Regeringen delar sammanfattningsvis länsstyrelsens bedömning att de delar av planområdet som omfattas av arrendekontrakt, och som har använts som fritidshustomter oavbrutet sedan tiden innan strandskyddet infördes, kan anses vara lagligen ianspråktaga på ett sätt som gör att de saknar betydelse för strandskyddets syften enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken. Av handlingarna framgår även att de fysiska förhållandena inom dessa områden är av sådant slag att områdena kan anses utgöra en del av hemfridszonen runt byggnaderna. Kommunen har inte styrkt att de områden som inte omfattas av arrendekontrakten lagligen har tagits i anspråk på ett sätt som gör att de kan anses sakna betydelse för strandskyddets syften.

Länsstyrelsen har därför haft tillräcklig grund för att vid sin prövning enligt 11 kap. 11 § PBL delvis upphäva kommunstyrelsens beslut att anta detaljplanen. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.