

Not 52

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 30 november 2021 följande dom (mål nr 6749-20).

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. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för Tjörns kommun. Beslutet innebar bl.a. att strandskyddet vid kusten kom att omfatta land- och vattenområden upp till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

4. I länsstyrelsens beslut anges följande. Tjörns kustzon är nästan i sin helhet utpekad som riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och området är ett av de mest besökta friluftsområdena i landet. Kustzonen omfattas också i sin helhet av särskilda geografiska bestämmelser enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. De utvidgningar som beslutet avser omfattar sådana områden som i dag har, eller inom överskådlig framtid förväntas få, mycket höga värden för allmänhetens friluftsliv och/eller för växt- och djurlivet. Ett utvidgat strandskydd är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa syftena med strandskyddet i dessa områden. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

5. Flera fastighetsägare – däribland A.M. – överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas eller att strandskyddet skulle ändras på olika sätt.

6. Regeringen avslog A.M:s överklagande. I beslutet anges att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat att utvidga strandskyddet för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområdena och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen fann regeringen att det inte kommit fram några omständigheter som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

Yrkanden m.m.

7. *A.M.* ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas såvitt avser hans fastighet Härön 1:120 samt anför följande.

8. Det område som omfattades av en tidigare strandskyddsdispens för två komplementbyggnader på fastigheten ska undantas från strandskyddet. Området har sedan lång tid tagits i anspråk på ett sätt som gör att det inte är allemansrättsligt tillgängligt och det saknar även i övrigt betydelse för djur- och växtlivet. Området är dessutom väl avskilt från stranden och hindrar inte allmänhetens tillgång till den. Proportionalitetsbedömningen är felavvägd och den enskildes skydd har åsidosatts till förmån för det allmännas intresse som är uppenbart obetydligt.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

Rättsprövning

9. 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.

10. 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.

11. 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

12. 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.

13. Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde ska grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Ett beslut kan avse exempelvis områden som omfattas av annat områdesskydd som inte innebär samma skydd för

strandområden som bestämmelserna om strandskydd och riksintresseområden som är relevanta för strandskyddet. Andra exempel är kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering, välbesökta friluftsområden, tätortsnära strövområden samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd (prop. 2008/09:119 s. 99).

14. Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken 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

15. 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 de aktuella områdena och således ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Regeringens beslut, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut, uppfyller därmed kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

16. Den intresseprövning som krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.

17. Det beslutade strandskyddet får 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.

18. De inskränkningar i AM:s förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför för honom innebär inte en oproportionerlig begränsning av hans möjligheter att nyttja fastigheten.

19. 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 *Jermsten*, *Knutsson*, *Classon*, *Svahn Starrsjö* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren *Jenni Nordquist*.

Regeringen (Miljödepartementet 2020-09-03):*Det utvidgade strandskyddet*

[text här utelämnad]

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. 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).

[text här utelämnad]

I det överklagade beslutet och i sitt yttrande till regeringen har länsstyrelsen 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. Vad kommunen har anfört om att det kommer att bildas s.k. "luckor" i strandskyddet och att länsstyrelsen inte

anpassat strandskyddet till vägar leder inte till någon annan bedömning. Det klagandena framfört medför inte heller skäl att ifrågasätta den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen har gjort enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

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. Överklagandena bör mot denna bakgrund avslås i övrigt.

Vad som i övrigt har anförts i ärendet föranleder inte någon annan bedömning.

–Regeringen avslår överklagandena.¹

¹ Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut i vissa delar som inte är aktuella i målet om rättsprövning (red. anm.).