



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4480-22

meddelad i Stockholm den 14 juni 2023

SÖKANDE

1. AA

2. BB

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 7 april 2022, M2017/00669, avseende överklagande av Länsstyrelsen i Gävleborgs läns beslut att utvidga strandskyddsområden vid kusten i Hudiksvalls 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- 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 Gävleborgs län ett nytt beslut om utvidgade strandskyddsområden vid kusten i Hudiksvalls kommun.
4. I länsstyrelsens beslut angavs följande. Hudiksvallskusten är lång och komplex. Många områden har uttalade och sedan länge kända värden med bland annat områden som omfattas av riksintressen. Vad gäller området Våtnäsudden-Agön tillhör det kuststräckan som är av riksintresse och torde vara länets värdefullaste kustavsnitt för rekreation och rörligt friluftsliv. Området har också stora värden för den biologiska mångfalden. Graden av exploatering varierar, men generellt är området glest exploaterat. Exploatering ovanför zonen med strandskydd riskerar att långsiktigt påverka tillgängligheten i området och skada känsliga marina miljöer. För att värna områdets ekologiska funktion, biologiska värden och allemansrättslig tillgänglighet bör strand-

skyddet vara utvidgat. För att säkerställa strandskyddets syften bör en utvidgning till 200 meter vara tillräckligt på fastlandet men omfatta 300 meter på öarna. Marken inom det utvidgade strandskyddsområdet kan brukas och skötas som hittills. Vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

5. Flera fastighetsägare – däribland AA och BB – överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas eller ändras på olika sätt.
6. Regeringen avslög AAs och BBs överklaganden. I beslutet anges att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet på det sätt som följer av länsstyrelsens beslut. Genom beslutet tryggas allemansrättslig tillgång till strandområdena på lång sikt och goda livsvillkor för djur- och växtliv bevaras. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen finner regeringen att det inte framkommit några omständigheter som gör att länsstyrelsens beslut bör ändras.

YRKANDEN M.M.

7. AA och BB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas avseende deras fastigheter samt anför följande.
8. Det är inte visat att det finns höga naturvärden eller andra särskilda skäl som motiverar en utökning av strandskyddet på deras fastigheter. Skogsstyrelsens inventering visar inte på några särskilda naturvärden på deras fastigheter inom området för det utvidgade strandskyddet. Beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken då det inte visats att utvidgningen är nödvändig för att tillgodoses

strandskyddets syften. Det strider även mot 2 kap. 15 § regeringsformen då det inte visats något allmänt intresse att utöka strandskyddet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

9. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen 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 reglerna 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).

Egendomsskydd

12. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

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 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.
14. 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 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).
15. 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

16. Sökandena har anfört att det inte framgår att deras fastigheter har sådana värden som motiverar strandskydd. Miljöbalkens regler i 7 kap. om skydd av områden hindrar emellertid inte att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning beaktas omständigheter som inte är direkt hänförliga till särskilt angivna fastigheter utan till det större område fastigheterna ingår i (HFD 2016 ref. 76 och HFD 2017 ref. 48 I och II).
17. 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.
18. Den intresseprövning som krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.
19. 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.
20. De inskränkningar i AAs och BBs förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför för dem innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av deras möjligheter att nyttja fastigheterna och strider därmed varken mot 2 kap. 15 § regeringsformen eller 7 kap. 25 § miljöbalken.

21. 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 Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Thomas Bull, Marie Jönsson och Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Rydell.