

Not 61

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 november 2024 följande dom (mål nr 1636-24).

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. Munkedals Skog AB äger fastigheter vid insjöar och vattendrag i Munkedals kommun.

4. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut om att dels utvidga, dels upphäva strandskydd i Munkedals kommun. Beslutet innebar att strandskyddet vid vissa sjöar och vattendrag, med vissa anpassningar, kom att omfatta land- och vattenområden upp till 200 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

5. I länsstyrelsens beslut angavs följande.

6. I översynen har länsstyrelsen identifierat de strandområden som har särskilt höga värden för friluftslivet och växt- och djurlivet längs kusten samt kring sjöar och vattendrag. Tillkommande exploatering, även om den sker utanför hundrameterzonen, riskerar att bl.a. skada ett områdes orördhet och upplevelsevärden eller dess biologiska värden och därmed dess värden för friluftslivet och växt- och djurlivet. Det är viktigt att större sammanhängande strandnära områden med höga upplevelsevärden, utan påverkan från närliggande bebyggelse, omfattas av utvidgat strandskydd, så att de inte exploateras på ett sätt som hotar det långsiktiga säkerställandet av strandskyddets syften i dessa områden.

7. Föreslagna utvidgningar av strandskyddsområden omfattar sådana områden som i dag har, eller inom överskådlig framtid kan väntas 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 finner länsstyrelsen att beslutet om utvidgning av strandskyddsområdet inte går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

8. Flera fastighetsägare, däribland Munkedals Skog AB, överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas eller att strandskyddet skulle ändras på olika sätt.

9. Regeringen gjorde en, här inte relevant, ändring i det överklagade beslutet och avtog i övrigt överklagandena. I beslutet angavs att regeringen delade länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet, för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden samt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen hade gjort enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ifrågasattes inte. Sammantaget, och vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen, bedömdes länsstyrelsen ha haft fog för sitt beslut.

Yrkanden m.m.

10. *Munkedals Skog AB* ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas i sin helhet, eller i vart fall såvitt avser tio fastigheter som bolaget äger inom kommunen. Bolaget anför följande.

11. Beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken. Det saknar platsspecifika motiveringar och utvidgningen av strandskyddet på bolagets fastigheter bygger på alltför generella hänvisningar till bevarande av större geografiska områden som helhet. Beslutet grundar sig inte på någon utredning eller bedömning av frågan om varför det generella strandskyddet inte skulle vara tillräckligt för att säkerställa strandskyddets syften i området.

12. Regeringen har i sin bedömning inte vägt in eller beaktat bolagets planer och legitima förväntningar på framtida bostads- och fritidsbebyggelse, vilket ska göras vid rådighetsinskränkningar. Beslutet strider mot 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen samt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Regeringens beslut innebär ett ingrepp i bolagets äganderätt. Detta utan ekonomisk kompensation och utan en korrekt genomförd proportionalitetsbedömning.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

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

17. 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.

Egendomsskydd

18. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

19. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Bolaget gör gällande att regeringens beslut strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken eftersom det saknar platsspecifika motiveringar och bygger på alltför generella hänvisningar till större geografiska områden. Högsta förvaltningsdomstolen gör i denna del följande bedömning.

21. Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdes-specifika beskrivningar. Det saknas utifrån det underlag som beslutet hänvisar till skäl att ifrågasätta att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena.

22. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken innebär att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (prop. 2008/09:119 s. 99). Den omständigheten att länsstyrelsen ges befogenhet att i det enskilda fallet fatta beslut om utvidgat strandskydd innebär dock inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (HFD 2016 ref. 76). Regeringens beslut, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut, strider därmed inte mot bestämmelsen i fråga.

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

24. 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 bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

25. Mot det allmänna intresset ska ställas bolagets intresse av att kunna nyttja sina fastigheter. Bolaget har anfört att regeringens beslut är opropor­tionerligt eftersom det, utan att vara förenat med någon ekonomisk kompensation, kan väsentligen försvåra eller omintetgöra en framtida exploatering av några av de fastigheter som omfattas av det utvidgade strandskyddet.

26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innebär inte den omständigheten att det till följd av beslutet kan bli svårare för bolaget att genomföra en eventuell framtida exploatering av de aktuella markområdena att beslutet är opropor­tionerligt (jfr prop. 1997/98:45 s. 321 f., prop. 1993/94:117 s. 17 och prop. 2009/10:80 s. 168). Beslutet kan därför inte anses strida mot vare sig 7 kap. 25 § miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen och inte heller mot artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR.

27. Vad bolaget anfört innebär således inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel. 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 *Ståhl*, *Bull*, *Classon* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Tove Weiner.

Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet 2023-12-20):

Omfattningen av regeringens prövning

Ramen för regeringens prövning i ärendet bestäms av det beslut som nu har överklagats. Beslutet innebär att länsstyrelsen dels utvidgat strandskydd, dels upphävt det generella strandskyddet i vissa specificerade områden där länsstyrelsen har bedömt att strandskyddet förlorat sin betydelse på grund av befintliga exploateringar.

Det är inte möjligt för regeringen att i detta ärende upphäva det generella strandskyddet i områden som inte omfattas av det överklagade beslutet.

Regeringen prövar inte heller frågor om ersättning.

Det utvidgade strandskyddet

Strandskydd gäller enligt 7 kap. 13 § miljöbalken 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 enligt 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Utvidgningen av strandskydd utgår från den generella strandskyddsgränsen. Ett beslut om utvidgat strandskyddsområde ska grundas på hänsyn till berörda områdens värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska hänsyn tas även till enskilda intressen i bedömningen.

Av handlingarna i ärendet framgår det att länsstyrelsen av misstag på kartbilaga 1.15 lagt med en del av länsväg 924 i det skyddade området. Kommunen och länsstyrelsen är eniga om att det utvidgade strandskyddet ska följa den östra gränsen för vägen vid Kaserna. Regeringen konstaterar att kartbilagorna endast utgör illustrationer till länsstyrelsens beslut. Frågan om strandskyddets omfattning uppstår först vid en prövning av åtgärder inom strandskyddat område och får därför avgöras vid den tidpunkt en åtgärd ska vidtas. Vad kommunen anfört i denna del medför därför inte att beslutet bör ändras.

Strandskyddet avser inte att inkräkta på pågående markanvändning (prop. 1997/98:45, del 1, s. 321 f.). Utgångspunkten för en bedömning av om strandskyddet bör utvidgas är de berörda områdenas nuvarande och framtida värden från strandskyddssynpunkt. Frågor om planerad exploatering ingår inte i den bedömningen. Det som klagandena anför om planerad exploatering bör därför inte föranleda att länsstyrelsens beslut upphävs.

I fråga om hur pågående markanvändning i form av skogs- och jordbruk påverkas av strandskydd konstaterar regeringen att 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 oproportionell begränsning av klagandenas möjligheter att fortsatt bedriva bl.a. skogs- och jordbruk.

Utgångspunkten för en bedömning av om strandskyddet bör utvidgas är de berörda områdenas nuvarande och framtida värden från strandskyddssynpunkt. Lagstiftningen hindrar inte att det vid bedömningen av det skyddsvärda områdets omfattning tas hänsyn till omständigheter som inte är direkt hänförliga till enskilda fastigheter utan till det större område som fastigheterna ingår i. Det krävs således inte att länsstyrelsen måste avväga behovet av skydd i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel.

Länsstyrelsen har 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 områ-

ena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet, för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområdena samt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Det som klagandena framfört medför inte att regeringen ifrågasätter den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen har gjort enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

I länsstyrelsens tidigare beslut om strandskydd den 18 juni 1999 upphävdes vissa delar av det generella strandskyddsområdet. I de områden där länsstyrelsen har upphävt generellt strandskydd, kan länsstyrelsen i dag inte återinföra detta.

Länsstyrelsen anger i det nu överklagade beslutet att länsstyrelsen inte har ändrat tidigare beslut om upphävande av generellt strandskydd, utan att beslutet endast innebär utvidgning av strandskydd i enlighet med 7 kap. 14 § miljöbalken. I vissa områden innebär länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd en överlappning med tidigare upphävt generellt strandskydd från ett närliggande vattenområde. Enligt länsstyrelsen måste både upphävande och utvidgning av strandskyddet bedömas från respektive relevant strandlinje och den omständigheten att ett beslut att utvidga strandskyddet hänförlig till en strandlinje kommer att avse vissa områden för vilket strandskyddet hänförlig till en annan strandlinje tidigare har upphävts, utgör inte hinder för utvidgningsbeslutet.

Regeringen delar inte länsstyrelsens bedömning i den delen utan anser i likhet med vad kommunen anför i sitt överklagande att en utvidgning av strandskydd in i ett område där generellt strandskydd tidigare har upphävts går utöver länsstyrelsens befogenhet. Det överklagade beslutet bör därför ändras på så sätt att beslutsmeningen i första stycket punkten A i länsstyrelsens beslut får en ändrad lydelse.

Regeringen finner sammantaget och vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen att länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut i övrigt. Vad de klagande nu anför ändrar inte den bedömningen. Överklagandena bör därför avslås i övrigt.

– Regeringen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att beslutsmeningen i första stycket punkten A i länsstyrelsens beslut ska ha följande lydelse:

A. Beslut om utvidgat strandskydd

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 7 kap. 14 § miljöbalken att den kust samt de sjöar och vattendrag som anges nedan ska omfattas av utvidgat strandskydd. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill det angivna avståndet från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, detta gäller även från strandlinjen för öar. Utvidgat strandskydd gäller inte inom områden som tidigare omfattats av generellt strandskydd vilket senare har inskränkts eller upphävts.

Regeringen avslår överklagandena i övrigt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska kungöra regeringens beslut i enlighet med 27 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.