

HFD 2016 ref. 76

De inskränkningar i en fastighetsägares förfoganderätt som ett beslut om utvidgat strandskydd medför har inte ansetts innebära en oproportionerlig begränsning av dennes möjligheter att fortsatt bedriva skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna.

7 kap. 13, 14 och 25 §§ miljöbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 24 november 2016 följande dom (mål nr 954-16 och 1875-16).

Bakgrund

Inledning

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.

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.

Bergvik Skog Väst AB äger fastigheter i både Västmanlands och Värmlands län, där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat i viss omfattning. Efter genomförd översyn har länsstyrelserna i dessa län fattat nya beslut om utvidgat strandskydd. Bolaget överklagade till regeringen besluten för Västmanlands län och för Kristinehamns kommun i Värmlands län. Regeringen avslog överklagandena. Det är beträffande dessa regeringens avgöranden som bolaget nu ansöker om rättsprövning.

Beslut gällande Västmanlands län (mål nr 954-16)

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Beslutet omfattar strandområden som har eller kan väntas få mycket höga värden för

allmänhetens friluftsliv och/eller växt- och djurlivet. Ett utvidgat strandskydd behövs för att långsiktigt säkerställa syftena med strandskyddet i dessa områden. Beslutet kan medföra vissa inskränkningar i användningen av berörda strandområden. Pågående markanvändning påverkas inte och beslutet berättigar inte sakägare till ersättning. Utvidgningen motiveras av miljöskäl och för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, varför det inte strider mot egendomsskyddet i regeringsformen. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken går beslutet inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Bolaget överklagade till regeringen avseende utvidgningen av strandskyddet i vissa områden i Fagersta kommun och Sala kommun.

Av länsstyrelsens beslut, såvitt avser aktuellt område i Fagersta kommun, framgår bl.a. att det i huvudsak är områdets naturvärden som motiverar ett utvidgat strandskydd. Det anges att hela området består av ett stort våtmarksområde som i delar kläs av skog och i andra delar är öppen våtmark. Den jämna och höga luftfuktigheten gynnar särskilt svampar, mossor och lavar. De stora våtmarksområdena har potential för ett stort antal organismer, som insekter och sjöfågel. Områdets friluftsvärden med ett oexploaterat naturlandskap bör behållas.

Utvidgningen för området i Sala kommun motiveras bl.a. av att Västmanlands stränder mot Dalälven har internationellt erkända naturvärden. Naturvärdena består främst i de årligen svämmade, flerskiktade och artrika skogsområdena. Delar av området kring Dalälven ingår i nationalparken Färnebofjärden och där finns naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskyddsområden. Delar av området är av riksintresse för bl.a. naturvärden och friluftslivet.

Regeringen avslöjde överklagandet. Som skäl för avslaget hänvisade regeringen till de höga naturvärden och områdenas betydelse för friluftslivet som länsstyrelsen redogjort för i sitt beslut. Beträffande utvidgningen i Sala kommun konstaterade regeringen dessutom att området utmed Dalälven är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken på grund av sina natur- och kulturvärden samt att det till viss del även är utpekade som riksintresse för naturvärden och friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Mot bakgrund av de höga värdena instämde regeringen i länsstyrelsens bedömning att det var motiverat med utvidgat strandskydd och att det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen inte framkommit någon omständighet som utgjorde skäl för att ändra länsstyrelsens beslut i dessa delar.

Beslut gällande Kristinehamns kommun (mål nr 1875-16)

Av länsstyrelsens beslut för Kristinehamns kommun framgår bl.a. följande. Utvidgningen av strandskyddet omfattar områden som har, eller inom en överskådlig framtid förväntas få, mycket höga värden för allmänhetens friluftsliv och/eller för djur- och växtlivet. Utvidgningen behövs för att säkerställa strandskyddets syften i dessa områden och innebär vissa inskränkningar av mark- och vattenanvändningen. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.

Bolagets överklagande avser utvidgningen av strandskyddet vid sjöarna Mörtjärnen och Tysktjärnen. Länsstyrelsens beslut i dessa delar motiveras bl.a. med att sjöarna helt eller delvis är omgivna av våtmarker med mycket höga naturvärden och att de dessutom ligger inom områden av riksintresse för naturvården. Tysktjärnen är dessutom utpekad som regionalt värdefullt vatten.

Regeringen avslag överklagandet. Regeringen hänvisade till vad länsstyrelsen redogjort för i sitt beslut gällande områdena vid Mörtjärnen och Tysktjärnen.

Därefter konstaterade regeringen att det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen inte framkommit någon omständighet som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut samt att vad bolaget anfört inte föranledde någon annan bedömning.

Yrkanden m.m.

Bolaget ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målen.

Bolaget har sammanfattningsvis anfört följande. Av 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken följer att strandskyddet får utvidgas endast om det i det enskilda fallet finns behov av detta för att säkerställa något av strandskyddets syften. Besluten saknar tillräckliga underlag och det framgår inte att kraven för att besluta om utvidgning är uppfyllda. Med hänsyn till det skydd som andra miljöbestämmelser erbjuder och de värden som redogjorts för i nu aktuella områden, är det inte visat att det finns något tillräckligt behov av att utvidga strandskyddet på bolagets fastigheter.

Besluten strider även mot kravet i 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn ska tas till enskilda intressen. Besluten är mer långtgående än vad som krävs för att syftena med utvidgningen ska tillgodoses. Det saknas tillräckligt underlag för prövningen av motstående intressen. Tillräcklig hänsyn har inte tagits till det i grundlag och konventioner fastslagna egendomsskyddet och det intrång i pågå-

ende markanvändning som besluten innebär. Det har inte tillräckligt beaktats att möjligheten till strandskyddsdispens är mycket begränsad och att markägare inte är berättigade till någon ersättning till följd av ett utvidgningsbeslut. Det är fråga om ett pågående skogsbruk som förutsätter att skogsägaren ska kunna ta sin mark i anspråk för att kunna sköta skogen inför kommande avverkningar. Det fordrar t.ex. att det kan anläggas vägar och anläggas upplag m.m. inför bortforsling av fälld skog. Därtill kommer att bolaget är en stor fastighetsägare som också kan upplåta mark för bostadsändamål både för sin personal och för andra. Bolaget får ofta förfrågningar om tillåtelse att bygga på bolagets fastigheter.

Besluten uppfyller inte heller kraven på beslutsmotivering enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) jämte den grundläggande principen att den enskilde ska kunna läsa och få besked om vad som är beslutat. Av regeringens beslut framgår inte att det finns ett behov att utvidga strandskyddet i det enskilda fallet. Det går inte heller att utläsa vilken faktisk effekt som utvidgningen av strandskyddet får.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

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.

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. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

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).

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 strandom-

råden, 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.

Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att den nya 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 enligt 3 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 2–8 §§ 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 samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd. Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter (prop. 2008/09:119 s. 99).

Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken 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

Genom de klandrade besluten har strandskyddet utvidgats för vissa landområden i Västmanlands län och i Kristinehamns kommun i Värmlands län. Utvidgningen av strandskyddet omfattar både områden som tidigare har varit föremål för en utvidgning och områden där endast generellt strandskydd dessförinnan har gällt. För vissa områden har tidigare beslutade utvidgningar upphävts.

Bolaget har bl.a. invänt att det varken i länsstyrelsernas eller i regeringens beslut har redovisats behov av utvidgat strandskydd i det enskilda fallet och att kravet i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken därför inte är uppfyllt.

Till grund för avgörandena ligger såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning som områdesspecifika beskrivningar.

Det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta att de underlag som besluten hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena och alltså ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Bolaget har särskilt framfört att det inte framgår att vissa av de berörda fastigheterna 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 (jfr RÅ 2008 not. 95).

Att länsstyrelsen ges befogenhet att i det enskilda fallet fatta beslut om utvidgat strandskydd innebär således inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel. Det är i stället fråga om att markera att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (jfr prop. 2008/09:119 s. 99).

Den omständigheten att det i vissa fall inte redovisats vilka av strandskyddets syften som tillgodoses genom ett utvidgat strandskydd för vissa specifika fastigheter kan således inte utgöra en sådan brist att besluten i dessa delar strider mot lag.

Det står vidare klart att det förhållandet att ett område omfattas av områdesskydd av annat slag inte hindrar att det också beslutas om utvidgat strandskydd när det behövs för att tillgodose detta skydds särskilda syften.

Besluten motsvarar alltså kravet på prövning i det enskilda fallet. De innehåller inte heller i övrigt någon sådan brist att de kan anses ha fattats i strid med 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

Enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska hänsyn även tas till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Som nyss sagts får det godtas att områdena i fråga omfattas av ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Mot detta står bolagets intresse som, enligt vad som framkommit i målet, huvudsakligen är att kunna utnyttja fastigheterna för pågående skogsbruk.

Inom strandskyddat område kan byggnader uppföras, anläggningar och anordningar utföras och andra åtgärder vidtas som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för bl.a. skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd (7 kap. 16 § miljöbalken). De inskränkningar i fastighetsägarens förfoganderätt som besluten om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av bolagets möjligheter att fortsatt bedriva skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna (jfr RÅ 1996 ref. 40).

I målen 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 ärendena.

Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målen att besluten 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 *Melin, Nord, Bull, Classon* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Malin Bergström.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet, 2015-11-19):

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 ärendet har anförts att länsstyrelsen brustit i sin skyldighet att samråda genom att använda kungörelsedelgivning och att beslutet därför ska upphävas. Enligt 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ägare och innehavare av särskild rätt till marken föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om utvidgning av strandskyddsområde. Föreläggandet ska delges och tiden får inte sättas kortare än en månad. Delgivning genom kungörelse får enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932) bl.a. användas om en obestämd krets av sakägare ska delges. Regeringen konstaterar att länsstyrelsen delgett klaganden föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut på föreskrivet sätt. Inte heller i övrigt föreligger några sådana omständigheter som innebär att länsstyrelsens beslut inte tillkommit i laga ordning. Vad som anförts om ärendets handläggning hos länsstyrelsen utgör därmed inte skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

Bolaget har anført att området vid Åmänningen södra i Fagersta kommun inte bör omfattas av utvidgat strandskydd. Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. att det i huvudsak är områdets naturvärden som utgör motiv för utvidgat strandskydd. Hela området består av ett stort våtmarksområde som i delar kläs av skog och i andra är öppen våtmark. Den jämna och höga luftfuktigheten gynnar särskilt svampar, mossor och lavar. Området är utpekad som riksintresse för friluftslivet och nyttjas för fågelskådning. Området ger också en bild av ett oexploaterat naturlandskap. Mot bakgrund av de höga värden som finns i området delar regeringen länsstyrelsens bedömning att det är motiverat med utvidgat

strandskydd. Regeringen finner vid en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena att det inte framkommit någon omständighet som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut i denna del. Vad bolaget anfört föranleder ingen annan bedömning.

Bolaget har vidare anfört att det inte finns tillräckliga skäl för att området vid Dalälvens södra strand i Sala kommun ska omfattas av utvidgat strandskydd. I länsstyrelsens beslut anges bl.a. att huvudargumentet för utvidgat strandskydd är att området, med undantag för ett par områden med sammanhållen bebyggelse, i sin helhet håller internationellt erkända naturvärden. Värdena består främst i de årligen svämmade, flerskiktade och artrika skogsområdena. Delar av området kring Dalälven ingår i nationalparken Färnebofjärden och där finns naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskyddsområden. Området utmed Dalälven är, med hänsyn till områdets natur- och kulturvärden, av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Vidare är delar av området utpekade av Naturvårdsverket som område av riksintresse för naturvärden och för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Regeringen konstaterar att det i området och inom delar av den aktuella fastigheten finns mycket höga såväl natur- som friluftsvärden av regional, nationell och även internationell betydelse. Regeringen finner att goda skäl föreligger för att berörda områden ska omfattas av utvidgat strandskydd och det har inte, vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, framkommit någon omständighet som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut i denna del. Vad bolaget i övrigt anfört utgör inte heller grund för att på annat sätt ändra länsstyrelsens beslut. Bolagets överklagande bör således avslås i dess helhet.

[text här utelämnad]

Sammanfattningsvis finner regeringen att länsstyrelsens beslut om utvidgade strandskyddsområden är väl grundat och att det inte framkommit skäl att ändra beslutet i någon del. Samtliga överklaganden bör således avslås. – Regeringen avslår överklagandena.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet, 2016-03-03):

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.

Bolaget har yrkat att området vid Mörttjärnen inte ska omfattas av utvidgat strandskydd. Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. att tjärnen är omgiven av våtmarker med mycket höga naturvärden enligt Våtmarksinventeringen, samt skogsmark med en hel del sumpskogar. Större delen av tjärnen omfattas av riksintresse för naturvården. Länsstyrelsen har gjort

bedömningen att de höga naturvärdena i våtmarkerna runt Mörttjärnen riskerar att skadas av exploatering eller tillkommande bebyggelse i sjöns närhet och att ett utvidgat strandskydd om maximalt 200 meter längs tjärnens stränder därför är motiverat. Regeringen finner vid/en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena att det inte framkommit någon omständighet som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut i denna del. Vad bolaget anfört i den delen föranleder ingen annan bedömning.

Bolaget har även yrkat att området vid Tysktjärnen inte ska omfattas av utvidgat strandskydd. Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. att Tysktjärnens västra del är delvis omgiven av våtmarker med mycket höga naturvärden enligt Våtmarksinventeringen. En del av tjärnen omfattas av riksintresse för naturvården och den är dessutom utpekad som regionalt värdefullt vatten av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har gjort bedömningen att de höga naturvärdena vid Tysktjärnens västra del riskerar att påverkas negativt av tillkommande bebyggelse eller annan exploatering och att ett utvidgat strandskydd om maximalt 200 meter längs tjärnens västra del därför är motiverat. Regeringen finner vid en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena att det inte heller i denna del framkommit någon omständighet som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Vad bolaget anfört i den delen föranleder ingen annan bedömning. Vad bolaget har anfört i övrigt utgör enligt regeringens bedömning inte heller grund för att ändra länsstyrelsens beslut. Bolagets överklagande bör därför avslås i dess helhet.

[text här utelämnad] – Regeringen avslår bolagets överklagande.