

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5293-15
5645-15

meddelad i Stockholm den 22 juni 2016

SÖKANDE

Mål 5293-15

1. Boxholms Skogar Aktiebolag

Ombud: Advokat Nils Larsson och advokat Jessica Schönning
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

2. AA

3. BB

4. CC

5. DD

6. EE

Dok.Id 169651

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
5293-15
5645-15

7. FF

8. GG

9. HH

10. II

11. JJ

Mål 5645-15

1. Boxholms Skogar Aktiebolag

Ombud: Advokat Nils Larsson och advokat Jessica Schönning
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

2. Aktiebolaget Bålnäs Säteri
c/o Lindstrands bygg AB
Vasavägen 35
582 33 Linköping

KLANDRADE AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 25 juni 2015, M2013/67/Me och M2013/62/Me, avseende överklaganden i fråga om utvidgat strandskyddsområde vid sjön Sommen, Ydre och Boxholms kommuner

SAKEN

Rättsprövning

Mål nr
5293-15
5645-15

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar yrkandena i övrigt.

BAKGRUND

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.

Inom Ydre och Boxholms kommuner gällde, med vissa undantag, sedan år 1975 ett utvidgat strandskydd. 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.

Länsstyrelsen i Östergötlands län meddelade i två beslut utvidgat strandskydd för sjön Sommen i Boxholms och Ydre kommuner. I huvudsak utvidgades strandskyddet till 150 meter på landområdet men inom vissa områden upp till 300 meter. Utvidgningen omfattade inte vattenområdet. Gränslinjen för strandskyddet angavs i skala 1:15 000 på kartor som bifogades besluten.

Mål nr
5293-15
5645-15

Av besluten framgår bl.a. att syftet med utvidgningen är att långsiktigt säkerställa Sommens höga värde för framför allt friluftslivet men även för växt- och djurliv. Sjöns friluftsvärden är av sådan art att de har ett nationellt värde vilket visas genom att området är av riksintresse. Sjön är i sin helhet av riksintresse för naturvård, främst för sjöns värdefulla fisk- och fågelfauna. Utvidgningen har bedömts vara nödvändig för att säkerställa strandskyddets syften och anses inte gå utöver vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Genom de klandrade avgörandena avslag regeringen, med undantag för vissa justeringar såvitt gäller strandskydd i Ydre kommun, sökandenas överklaganden av länsstyrelsens beslut. I regeringens beslut, som i huvudsak hänvisar till länsstyrelsens beslut, anförs bl.a. följande. Sommen med nu aktuella strandområden har pekats ut som område av riksintresse för friluftsliv och naturvård. Riksintresset för friluftsliv omfattar landområdet upp till 150 meter. Riksintresset för naturvården, som främst beror på Sommens värdefulla fisk- och fågelfauna, omfattar förutom sjön även ett antal värdefulla naturmiljöer på landområdet. Om Sommens värden från strandskyddssynpunkt långsiktigt ska kunna bevaras och utvecklas krävs en fortsatt låg exploateringsgrad på landområdet. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen har det inte framkommit någon omständighet som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

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

Därutöver yrkar Aktiebolaget Bålnäs Säteri i första hand att strandskyddet återgår till det generella på 100 meter och i andra hand att hela ärendet angående Boxholms kommun tas om från början. Även DD och CC

Mål nr
5293-15
5645-15

yrkar att strandskyddet bestäms till det generella på 100 meter. Vidare yrkar de ersättning för inskränkning i äganderätten om regeringens beslut står fast. AA, BB, II, HH, JJ, GG, FF och EE yrkar dessutom att målet angående Ydre kommun återförvisas till regeringen.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 9 mars 2016 hållit muntlig förhandling i målen.

Sökandena har sammanfattningsvis anfört följande. Besluten om utvidgning har i strid med 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken inte fattats i det enskilda fallet, eftersom tillräcklig hänsyn inte har tagits till de olika förhållanden som råder för varje enskild fastighet. De aktuella besluten är dessutom, i strid med 20 § förvaltningslagen (1986:223), bristfälligt utformade genom att varken behoven av en utvidgning i det enskilda fallet eller utvidgningens omfattning är tillräckligt tydligt redovisade. Besluten hänvisar till kartmaterial utan angivna fastighetsbeteckningar och där begränsningslinjen för utvidgningen av strandskyddet vid en beräkning synes motsvara 20 meter på marken.

Syftet med översynen var att avskaffa onödiga utvidgningar av strandskyddet, men länsstyrelsen har i stället utan motivering utökat det ytterligare. Eftersom det för Jönköpings län bedömts vara tillräckligt med ett generellt strandskydd för Sommens strandlinje bör detsamma gälla för Östergötland. Utvidgningen inkluderar även områden utan höga naturvärden. Regeringen gör felaktigt inte någon åtskillnad för sådant områdesskydd enligt miljöbalken för vilket ersättning utgår till markägare och strandskydd för vilket ingen ersättning utgår enligt lag. Strandskydd används som ett allmänt skydd för naturmiljön utan anknytning till stranden. De biotoper och naturreservat som används som argument för en utvidgning ligger inte inom strandområdet utan längre upp på land.

Mål nr
5293-15
5645-15

Kravet i 7 kap. 25 § miljöbalken om hänsyn till enskilda intressen är inte heller uppfyllt, eftersom besluten är mer långtgående än vad som krävs för att syftena med utvidgningen ska tillgodoses. Det i grundlag och konventioner fastslagna egendomsskyddet är inte tillräckligt beaktat. Större hänsyn borde tas till att någon ersättning inte utgår för den rådighetsinskränkning som strandskyddet innebär och till att möjligheten att få strandskyddsdispens i princip är obefintlig.

Beträffande invändningen avseende den på kartorna utritade linjen har Högsta förvaltningsdomstolen infortrat ett yttrande från länsstyrelsen. I yttrandet anför länsstyrelsen bl.a. följande. Strandskyddets omfattning är från mitten av den inre begränsningslinjen (mot vattnet) till mitten av den yttre begränsningslinjen (från vattnet). En avvägning gjordes mellan detaljeringsnivån och antalet kartor i beslutet. Med den kartutformning som valts kan fastighetsägaren tydligt se sina fastigheter samtidigt som gränsen för strandskyddet bedöms ha fått en tillräcklig detaljeringsnivå.

Sökandena har beretts tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens yttrande.

DD och CC anför bl.a. följande. Trots länsstyrelsens mycket tekniskt utformade yttrande, som en lekman har svårt att ta ställning till, kvarstår faktum att kartunderlaget inte med tillfredsställande tydlighet visar omfattningen av det utvidgade strandskyddet.

Boxholms Skogar AB vidhåller sin inställning att kartmaterialet är bristfälligt och anför bl.a. följande. Den överskådlighet som länsstyrelsen anger att den eftersträvar kan uppnås på andra sätt exempelvis genom att till besluten bifoga översiktskartor. Den enskilde fastighetsägaren har ett berättigat krav på att med erforderlig säkerhet kunna avgöra var på sin mark strandskyddsgränsen går. Detta är viktigt exempelvis för att en skogsägare inför en avverkning eller vid

Mål nr
5293-15
5645-15

anläggande av en skogsbilväg med ledning av kartmaterialet ska kunna staka ut gränsen för strandskyddet, på samma sätt som skogsägaren stakar ut gränsen mot grannfastigheter.

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 Europakonventionen.

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

Mål nr
5293-15
5645-15

allmansrättslig 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.

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 områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Det kan avse bl.a. riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 2–8 §§ som är relevanta för strandskyddet och 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 och inskränkningar i enskilds rätt att använda mark eller vatten därför inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Genom de nu klandrade besluten har strandskyddet på landområdet runt sjön Sommen i huvudsak utvidgats till 150 meter och i ett antal särskilt utpekade områden upp till 300 meter. På vissa ställen har någon utvidgning inte skett.

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

För områden där strandskyddet är utvidgat till mer än 150 meter innehåller besluten områdesspecifika beskrivningar som är avsedda att ligga till grund för avgörandena. Vidare har länsstyrelsen i av regeringen infordrade yttranden

Mål nr
5293-15
5645-15

särskilt redogjort för faktaunderlag och avvägningar avseende sökandenas fastigheter. I denna del får regeringens beslut därför anses uppfylla kravet på prövning i det enskilda fallet.

När det gäller områden där strandskyddet är utvidgat till 150 meter grundas de klandrade besluten i huvudsak på en allmän redogörelse som tar sin utgångspunkt i att sjön Sommen med omgivande strandmiljöer är utpekad som riksintresse för friluftsliv och naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken samt att friluftslivets riksintresse omfattar landområdet upp till 150 meter. Sommens värde för de två riksintressena har med hänvisning till förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 99) således ansetts utgöra det huvudsakliga skälet för det utvidgade strandskyddet. Det har även hänvisats till ett omfattande kunskapsunderlag som visar höga naturvärden i strandområdet. Eftersom dessa omständigheter föreligger för hela det aktuella området är det godtagbart att skälen för besluten inte innehåller områdesspecifika beskrivningar. Besluten är således inte så bristfälliga att de kan anses ha fattats i strid med 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

En annan invändning från sökandenas sida är att besluten hänvisar till kartunderlag som inte med tillräcklig tydlighet utvisar utvidgningens omfattning, bl.a. genom att begränsningslinjen för utvidgningen av strandskyddet på kartorna synes motsvara 20 meter på marken.

Av yttrandet från länsstyrelsen framgår att omfattningen av strandskyddet ska beräknas från mitten av den begränsningslinje som utritats på kartorna. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är detta också den naturliga tolkningen av en på ett kartmaterial påförd begränsningslinje som av ett eller annat skäl inte angetts genom ett smalt streck. Besluten är därför inte så bristfälliga att de ska upphävas på den grunden. Inte heller i övrigt bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att kravet på motivering är eftersatt på ett sådant sätt att besluten på den grunden ska upphävas.

De i målen tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målen har inte

Mål nr
5293-15
5645-15

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 målen att besluten på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Det ankommer inte på Högsta förvaltningsdomstolen att pröva de av sökandena i övrigt framställda yrkandena. Yrkandena ska därför avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Karin Almgren, Eskil Nord, Thomas Bull, Inga-Lill Askersjö och Mahmut Baran.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Bergström.

Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut den 13 december 2012, dnr 511-3555-12 och 511-3556-12