

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1044-17

meddelad i Stockholm den 12 oktober 2018

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. CC
4. DD
5. EE
6. FF
7. GG
8. HH
9. II
10. JJ

Ombud för 1–10: Jur.kand. Lisa Kylenfelt
LRF Konsult
Norra Gubberogatan 32
416 63 Göteborg

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 8 december 2016, M2014/03015/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Kronobergs län

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 197221

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

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

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

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.

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.

De sökande äger fastigheter vid sjöarna Helgasjön, Tolgasjön/Skavenäsasjön, Asasjön och Rottnen i Kronobergs län där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Kronobergs län ett nytt beslut om utvidgat strandskydd. Beslutet innebar att strandskyddet även fortsatt skulle vara 200 meter på land medan det generella strandskyddet, 100 meter, skulle gälla i vattnet.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. De sjöar som omfattas av beslutet bedöms ha höga värden för både friluftslivet och växt- och djurlivet. Sjöarna behöver därför skyddas mot exploatering. Utvidgningen bedöms vara nödvändig för att säkerställa strandskyddets syften och går inte utöver vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Vissa av fastighetsägarna överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade bl.a. att deras fastigheter skulle undantas från det utvidgade strand-

Mål nr
1044-17

skyddsområdet. Vidare anfördes att informationen varit bristfällig eftersom kungörelsedelgivning använts i stället för delgivning i varje enskilt fall.

Regeringen avslag överklagandena och ansåg att det som anförts i fråga om bristande delgivning inte utgjorde skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

Regeringen fann vidare att det vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen sammantaget inte framkommit några omständigheter som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Sökandena anför sammanfattningsvis följande. Beslutet strider mot bestämmelserna i 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken eftersom det inte finns behov av utvidgat strandskydd för att säkerställa något av strandskyddets syften vid de aktuella sjöarna. Vidare strider beslutet mot 20 § förvaltningslagen (1986:223) eftersom regeringen inte har fullgjort sin motiveringsskyldighet. I vart fall strider beslutet mot 7 kap. 25 § miljöbalken eftersom inskränkningen i sökandenas rätt att använda sina fastigheter går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Beslutet strider dessutom mot 27 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) eftersom det är uppenbart att det berör fastighetsägarna. Beslutet skulle därför ha delgivits dem i stället för att kungöras.

Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens beslut om delgivning av förslaget till utvidgade strandskyddsområden i Kronobergs län och särskilt om 49 § tredje stycket delgivningslagen (2010:1932) har iakttagits.

Regeringen har i yttrandet anförts bl.a. följande. Länsstyrelsens förslag till beslut om utvidgat strandskydd berör en stor krets av såväl okända som kända sakägare. Det är således fråga om en obestämd krets och förutsättningarna för kungörelsedelgivning enligt 49 § första stycket 1 delgivningslagen är därmed uppfyllda.

Av handlingarna i målet framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken förelagts att, i enlighet med 24 § områdesskyddsförordningen, komma in med synpunkter på förslaget. Av den till föreläggandet bifogade sändlistan framgår att förslaget skickades till bl.a. länets kommuner, vissa statliga myndigheter och Växjö scoutkår. Av fastighetsregistret framgår att kommuner i Kronobergs län äger fastigheter i det aktuella området. Vidare innehar Växjö scoutkår nyttjanderätt till mark och en lokal på fastigheten Växjö Kronoberg 2:29 inom det utvidgade strandskyddsområdet. Växjö scoutkår är därmed innehavare av särskild rätt till marken och berörs av länsstyrelsens beslut. Eftersom ett meddelande om delgivningen således har skickats både till markägande kommuner och åtminstone ytterligare en berörd sakägare har bestämmelsen i 49 § tredje stycket delgivningslagen iakttagits.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

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. 23–25 och 234).

Delgivning

I områdesskyddsförordningen finns bestämmelser om kommunikering i ett ärende om utvidgning av strandskydd. Av 24 § framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska delges föreläggande att yttra sig över förslaget innan utvidgningsbeslut fattas, men vilken delgivningsform som ska användas regleras inte i förordningen. Det innebär att delgivningslagens bestämmelser ska tillämpas. Vad gäller det beslut som fattas efter samrådet anges däremot i 27 § att beslutet ska kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet och att kungörelse om beslutet ska införas i ortstidning. Sökande och sakägare ska anses ha fått del av beslutet den dag kungörelsen var införd i ortstidning. Om det är uppenbart att beslutet berör endast viss eller vissa sakägare, får beslutet delges dessa sakägare i stället för att kungöras.

I 49 § första stycket delgivningslagen anges att kungörelsedelgivning bl.a. får ske om en obestämd krets ska delges (punkt 1).

Av 49 § tredje stycket framgår att ett meddelande om delgivningen ska skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Ingår en statlig myndighet eller en kommun bland dem som avses med delgivningen, ska meddelandet alltid skickas till myndigheten eller kommunen.

Strandskydd

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.

Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att den nuvarande 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 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 (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*Frågan om delgivning*

Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att delgivning med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen får ske även när, i ett fall som detta, flera sakägare i en

obestämd krets är kända för myndigheten. Detta förutsätter dock att ett meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser i enlighet med 49 § tredje stycket delgivningslagen. Det är inte tillräckligt att ett sådant meddelande skickas endast till en kommun eller en statlig myndighet i egenskap av markägare (se HFD 2017 ref. 48 I och II samt HFD 2018 ref. 45).

Av utredningen i målet framgår att ett meddelande om delgivningen har skickats till, förutom bl.a. länets kommuner, Växjö scoutkår. Scoutkåren innehar nyttjanderätt till mark och en lokal på en fastighet i området och ingår därmed i den krets som enligt 24 § områdesskyddsförordningen ska delges föreläggande att yttra sig över ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd. Eftersom ett meddelande om delgivningen således har skickats till, förutom markägande kommuner, åtminstone ytterligare en berörd sakägare har bestämmelsen i 49 § tredje stycket delgivningslagen iakttagits.

Vad gäller delgivningen av länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd följer av 27 § områdesskyddsförordningen att ett sådant beslut, om det är uppenbart att det berör endast viss eller vissa delägare, får delges dessa i stället för att kungöras. Eftersom det aktuella beslutet avser utvidgat strandskydd inom hela Kronobergs län kan det inte anses uppenbart att det berör endast en viss eller vissa sakägare. Det var därmed riktigt att delge beslutet genom kungörelse.

Föreskrifterna i delgivningslagen och områdesskyddsförordningen har således iakttagits och regeringens beslut i denna del strider inte mot någon rättsregel.

Behovet av utvidgat strandskydd

Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning som områdesspecifika beskrivningar.

Det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta att det underlag som beslutet hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de områden där

Mål nr
1044-17

sökandenas fastigheter är belägna och alltså ett starkt allmänt intresse av strandskydd. I beslutet med bilagor redovisas tydligt såväl skälen för som omfattningen och avgränsningen av det utvidgade strandskyddet. Regeringens beslut, som hänvisar till länsstyrelsens, kan därför inte anses bristfälligt motiverat.

Miljöbalkens regler i 7 kap. om skydd av områden hindrar 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 alltså inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (jfr HFD 2017 ref. 48 I och II).

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

Beslutet kan alltså inte anses ha fattats i strid med kraven i 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 en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Sökandenas intresse består, enligt vad som framkommit i målet, huvudsakligen av att kunna utnyttja sina fastigheter för bl.a. jord- och 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. jord- och skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd

Mål nr
1044-17

(7 kap. 16 § miljöbalken). De inskränkningar i sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av möjligheterna att fortsatt bedriva jord- och skogsbruk eller annars nyttja fastigheterna (se HFD 2016 ref. 76).

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 annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Per Classon, Mari Andersson och Kristina Svahn Starrsjö.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Simon Isaksson.