

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2311-16

meddelad i Stockholm den 24 april 2017

SÖKANDE

AA

Ombud: Jur.kand. Lisa Kylenfelt
LRF Konsult
Norra Gubberogatan 32
416 63 Göteborg

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 28 januari 2016
M2014/03033/Me avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för
Varbergs kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 176660

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

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.

AA äger en fastighet i Varbergs kommun, där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn har Länsstyrelsen i Hallands län fattat ett nytt beslut om utvidgat strandskydd för kommunen.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Hallands stränder är en värdefull naturtillgång med omfattande biologisk mångfald och en källa till rekreation och naturupplevelser. Behovet att långsiktigt säkerställa områden där det går att uppleva orördhet är i sig ett starkt motiv för att behålla det utvidgade strandskyddet till minst 200 meter i ett antal sjöar som är eller har potential att bli attraktiva för friluftslivet. Även vissa ekologiskt känsliga områden utgör motiv för att utvidga strandskyddet. Utvidgningen av strandskyddsområdet omfattar mark som i dag har, eller inom överskådlig framtid kan väntas få, 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

Mål nr
2311-16

avvägning mellan enskilda och allmänna intressen går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

AA överklagade beslutet till regeringen avseende utvidgningen av strandskyddet på den egna fastigheten vid sjön Svarten.

Av länsstyrelsens beslut, såvitt avser aktuellt område, framgår bl.a. följande. Sjön Svarten är ett ekologiskt känsligt område som hyser en av Europas mest sällsynta och skyddsvärda vattenväxter, flytsvaltingen. Växten omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter och utgör orsaken till att sjön utsetts till både Natura 2000-område av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken och ett nationellt värdefullt vatten. I sjön finns även ett rikt fågelliv med häckande och födosökande storlom, sångsvan, drillsnäppa m.fl. Sjön ger goda möjligheter till friluftsliv där orördhet, oexploaterade och naturliga miljöer utgör viktiga kvaliteter för friluftslivet. I området finns rödlistade och regionalt intressanta arter av naturvårdsintresse. På sjöns stränder finns nyckelbiotopklassade skogsbestånd som bl.a. hyser de regionalt intressanta arterna missne, dvärghäxört och kambräken. Ett naturreservat kommer att bildas i området för att skydda den biologiskt värdefulla ädellövskogen.

Regeringen avslog överklagandet. Som skäl angav regeringen att det av handlingarna i ärendet framgick att berörd fastighet hade höga värden för strandskyddets syften. Regeringen anslöt sig därför till länsstyrelsens bedömning att det var motiverat att behålla det utvidgade strandskyddet. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen bedömdes det inte ha framkommit någon omständighet som skäl för att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

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

AA anför sammanfattningsvis följande. På fastigheten bedrivs skogs- och jordbruk. Marken utarrenderas för naturbete och han hjälper till i denna verksamhet. Det saknas behov att enligt 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken utvidga strandskyddet vid sjön Svarten. De värden som finns i området är redan tillräckligt skyddade genom att sjön utgör Natura 2000-område. Varken länsstyrelsens eller regeringens beslut anger varför det finns ett behov av en utvidgning. Regeringens beslut strider därför mot den förvaltningsrättsliga grundsats om krav på motivering som kommer till uttryck i bl.a. 20 § förvaltningslagen (1986:223). Beslutet strider även mot bestämmelsen om hänsyn till enskilda intressen i 7 kap. 25 § miljöbalken. Tillräcklig hänsyn har inte tagits till hans intressen av fortsatt aktivt jord- och skogsbruk på fastigheten med möjlighet att utöka sin verksamhet. I sammanhanget ska beaktas att förutsättningarna att få strandskyddsdispens är mycket begränsade.

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 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 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 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 det klandrade beslutet har strandskyddet utvidgats för vissa landområden i Varbergs kommun. På AAs fastighet är strandskyddet utvidgat i

samma omfattning som tidigare i landområdet, men har även utvidgats i vattenområdet, där det tidigare inte funnits något strandskydd.

AA har bl.a. invänt att det inte har redovisats något behov av ett utvidgat strandskydd på hans fastighet.

Det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta att de underlag som beslutet hänvisar till visar höga natur- och friluftsvärden i området vid sjön Svarten och att det alltså finns ett starkt allmänt intresse av strandskydd på platsen. Det förhållandet att ett område omfattas av ett annat områdesskydd av annat slag hindrar inte att det också beslutas om utvidgat strandskydd när det behövs för att tillgodose detta skydds särskilda syften. Beslutet uppfyller således kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

Som nyss sagts får det godtas att området vid sjön Svarten omfattas av ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Mot detta står AAs enskilda intresse som, enligt vad som framkommit i målet, huvudsakligen är att kunna utnyttja sin fastighet för pågående skogs- och jordbruk.

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 eller jordbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd (7 kap. 16 § miljöbalken). De inskränkningar i AAs förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av möjligheterna att fortsatt bedriva skogs- och jordbruk eller annars nyttja fastigheterna (jfr RÅ 1996 ref. 40). Beslutet strider därför inte mot bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken om hänsyn till enskilda intressen.

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.

Mål nr
2311-16

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 Mats Melin, Eskil Nord, Thomas Bull, Per Classon och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Bergström.