

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2603-16

meddelad i Stockholm den 25 april 2017

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. CC
4. DD
5. Dödsboet efter EE
6. FF

Ombud för 1–5:
FF

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 17 mars 2016
M2014/00715/Me avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd i
Värmdö kommun

SAKEN

Rättsprövning

Dok.Id 176658

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

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

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.

Sökandena äger tillsammans en fastighet på Mörtviksudden på Ingarö i Värmdö kommun, där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn har Länsstyrelsen i Stockholms län fattat ett nytt beslut om utvidgat strandskydd i kommunen.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Stockholms läns varierade natur- och kulturlandskap har generellt sett höga värden för djur- och växtliv. Länet är i ett nationellt perspektiv högexploaterat och exploateringsstrycket är betydande. Den stora och växande befolkningen är i stort behov av allemansrättsligt tillgängliga områden och i synnerhet strandområden är då attraktiva. Strandskyddets betydelse för friluftslivet och den biologiska mångfalden utgör en viktig förutsättning för arbetet med att uppfylla både riksdagens miljökvalitetsmål och miljökvalitets-

normerna för vatten. Ett utvidgat strandskydd behövs för att säkerställa strandskyddets syften. Beslutet innebär inte någon inskränkning i enskildas rätt som går längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.

Av länsstyrelsens beslut, såvitt avser aktuellt område på Ingarö, framgår bl.a. följande. Med hänsyn till kust- och skärgårdsområdets samlade natur- och kulturvärden är hela delområdet av riksintresse enligt 4 kap. 1–2 och 4 §§ miljöbalken. Området har särskilt stora värden för friluftsliv och turism. Ett antal fynd av rödlistade arter har gjorts inom strandområdena. Udden vid Mörtviken hyser ett bestånd av grova ädellövträd som har utpekats som nyckelbiotop och är även ett område med skyddsvärda träd.

Sökandena överklagade beslutet till regeringen avseende utvidgningen av strandskyddet på den egna fastigheten. De framförde erinringar angående beslutsunderlaget och att det saknas behov av utökat strandskydd m.m. och invände även mot delgivningsförfarandet i samband med länsstyrelsens beslut.

I yttrande till regeringen anförde länsstyrelsen att det förfarande som gäller vid handläggningen av denna typ av ärenden regleras främst i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och delgivningslagen (2010:1932). Det finns inget krav på det tidiga samråd med markägare och andra berörda som efterlyses. Samverkan med kommunen har skett eftersom kommunen har planmonopol och ansvarar för markanvändningen lokalt. I Värmdö kommun finns många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till marken (via t.ex. olika typer av servitut och ledningsrätter). För att delge sakägare och andra berörda har länsstyrelsen enligt 49 § delgivningslagen använt kungörelse-delgivning, vilket får ske bl.a. när en obestämd krets eller ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem.

Regeringen avslog överklagandet. Som skäl för avslaget anförde regeringen bl.a. att det av länsstyrelsens beslut och yttrande framgick att de områden som omfattas av utvidgningen hade betydande värden knutna till såväl det rörliga friluftslivet som natur- och kulturvärden på platsen. Regeringen delade länsstyrelsens bedömning att dessa värden motiverade en utvidgning av strandskyddsområdet. Enligt regeringen hade det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen inte framkommit någon omständighet som utgjorde skäl för att ändra länsstyrelsens beslut. Vad gäller delgivningsfrågan konstaterade regeringen att länsstyrelsen delgett klagandena föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut på föreskrivet sätt.

Länsstyrelsen har den 29 september 2016 upphävt strandskyddet till viss del på sökandenas fastighet med hänvisning till att området redan är ianspråktaget av bebyggelse och därför saknar betydelse för strandskyddets syften.

YRKANDEN M.M.

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

Sökandena har sammanfattningsvis anfört följande. Förutsättningarna för ett utökat strandskydd är inte uppfyllda, eftersom några kvalificerade naturvärden utöver en nyckelbiotop inte har redovisats för området. Det generella strandskyddet är tillräckligt för att skydda det mesta av den orörda natur som finns på fastigheten. Genom utvidgningen omfattas uppemot 95 procent av den 24 hektar stora fastigheten av strandskydd. Detta förhindrar ytterligare bebyggelse, vilket behövs för ett fortsatt generationsboende. I stort sett inga angränsande fastigheter i området berörs av beslutet. Beslutet är dessutom bristfälligt utformat. Det framgår inte från vilka punkter på strandlinjen som strandskyddet har räknats eller vilka skäl som legat till grund för gränsdragningen. Framställda synpunkter har inte bemötts i beslutet och något samråd har inte genomförts med berörda fastighetsägare. Förutsättningarna för kungörelsedelgivning har inte varit uppfyllda.

Högsta förvaltningsdomstolen har förelagt regeringen att yttra sig i fråga om förutsättningarna för delgivning genom kungörelse vid tillämpning av 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Regeringen har i yttrandet anfört bl.a. följande.

Av 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att länsstyrelsen ska förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till mark att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om utvidgning av strandskyddsområde innan det slutliga beslutet fattas. Föreläggandet ska delges. I de 212 ärenden om utvidgat strandskydd som har överklagats till regeringen har länsstyrelserna huvudsakligen använt kungörelsedelgivning för detta föreläggande. Kungörelsedelgivning får enligt 49 § första stycket delgivningslagen användas bl.a. när en obestämd krets ska delges (punkt 1) eller när ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem (punkt 2). I 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. anges inte att kungörelsedelgivning inte skulle vara tillåtet (jfr 18 kap. 43 § socialförsäkringsbalken).

Det finns ingen närmare angivelse i lagtexten om vad som avses med en obestämd krets. I förarbetena anges att kungörelsedelgivning kan användas när okända sakägare ska delges, men det framgår inte om det innebär att hela den krets som avses med delgivningen måste bestå av okända sakägare (prop. 2009/10:237 s. 192). I 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. görs ingen åtskillnad mellan hur kända och okända sakägare ska delges (jfr 5 kap. 6 § expropriationslagen [1972:719]). Vidare skulle kravet i 49 § tredje stycket delgivningslagen om att det vid kungörelsedelgivning ska sändas ut ett särskilt meddelande till någon eller några av dem som delgivningen avser bli orimligt om kungörelsedelgivning till en obestämd krets endast kunde användas om kretsen i sin helhet är okänd. I sådana fall skulle den myndighet som har att besluta om delgivning rimligtvis inte ha någon uppgift om till vem ett sådant meddelande kan skickas.

Det nu aktuella beslutet berör ett okänt antal sakägare, som till viss del är okända. Det innebär att det är fråga om en obestämd krets och att förutsättningarna för kungörelsedelgivning enligt 49 § första stycket 1 delgivningslagen därför var uppfyllda.

Vad härefter gäller frågan om ett stort antal personer ska delges finns det varken i lagtext eller i förarbeten någon uppgift om hur många personer som ska beröras för att kungörelsedelgivning ska få användas. Nu aktuellt beslut avser en kommun med över 41 000 invånare och berör således ett stort antal personer. I förarbetena anges att bedömningen av hur många personer som det ska vara fråga om bör utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och då särskilt med beaktande av ändamålet med delgivningen. Det är endast när det kan antas att de handlingar som delgivningen avser är av begränsat intresse för de personer som ska delges som bestämmelsen är tillämplig (prop. 2009/10:237 s. 193 och 259).

Ett beslut om utvidgat strandskydd anses inte påverka den pågående markanvändningen och någon ersättning för intrånget utgår inte heller, till skillnad från vad som gäller t.ex. vid inrättande av naturreservat. Det nu utvidgade strandskyddet är i huvudsak av samma omfattning som tidigare och så även på sökandenas fastighet. Kostnaden för delgivning med var och en av den krets som skulle delges, inklusive sökandena, skulle i detta fall ha varit orimlig i förhållande till ändamålet med delgivningen. Det skulle ha orsakat länsstyrelsen ett väsentligt merarbete och medfört att handläggningen av ärendet fördröjts avsevärt. Förutsättningarna för kungörelsedelgivning var därför uppfyllda även enligt 49 § första stycket 2 delgivningslagen.

Det var i detta fall motiverat av länsstyrelsen att använda kungörelsedelgivning för att delge ägare och innehavare av särskild rätt till berörda fastigheter.

Sökandena har yttrat sig över regeringens skrivelse.

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 rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Frågan om delgivning

I förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns bestämmelser om kommunicering 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 utvigningsbeslut fattas, men vilken delgivningsform som ska användas regleras inte där. 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.

I 4 § delgivningslagen anges att delgivningssätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

I förarbetena till 4 § anges att en lämplighetsbedömning inte endast bör göras vid val av delgivningssätt utan även vid genomförandet av delgivningen. Vidare framhålls att det är en allmän bestämmelse som är tillämplig vid all delgivning och att vilka överväganden som ska göras beror på vilket delgivningssätt som det är aktuellt att tillämpa. Det kan i vissa fall vara olämpligt att använda ett visst delgivningssätt över huvud taget (prop. 2009/10:237 s. 101 och 231).

I 49 § första stycket anges att kungörelsedelgivning får ske om en obestämd krets ska delges (punkt 1), om ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem (punkt 2) eller om delägare i samfällighet eller medlemmar i sammanslutning ska delges, det inte finns någon som är delgivningsmottagare för dem enligt 14 § första stycket och delägarna eller medlemmarna är fler än tio (punkt 3).

Av 47 § framgår vidare att kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att den handling som ska delges hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet kungörs och i vissa fall ges till kännas på annat sätt i enlighet med vad som närmare anges i 48–50 §§.

Enligt 49 § andra stycket ska ett meddelande som avses i 47 § föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning.

I 49 § tredje stycket anges 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.

En motsvarighet till nu aktuella bestämmelser fanns i 1970 års delgivningslag (1970:428), som innebar att det infördes ett gemensamt regelverk för både rättegång och förvaltningsförfarandet. I förarbetena till den lagen anförs bl.a. följande.

Delgivning sker normalt genom att handlingen överbringas till den sökta. I vissa fall kan dock så inte ske, t.ex. när det är fråga om en obestämd personkrets. I andra fall är ett överbringande visserligen möjligt men förenat med stora kostnader och mycket arbete. Det torde inte råda något tvivel om att det finns behov av ett särskilt förfarande, när delgivning ska ske med en obestämd krets personer där det naturligen är så att man inte har fullständig kännedom om vilka som ska delges. Detsamma gäller när personkretsen är bestämd men mycket vid, t.ex. avser en stor mängd delägare i mark som är samfälld för flera fastigheter med olika ägare eller alla medlemmarna i en kommun (prop. 1970:13 s. 145 och 149).

I förarbetena uttalades vidare att en föreskrift om att meddelande skulle sändas till varje känd person som söktes för delgivning kunde leda till svårigheter i tillämpningen i de fall då kungörelsedelgivning skulle ske med obestämda personkretsar. Föreskriften föreslogs därför bli utformad så att meddelandet skulle skickas till någon eller några av de personer som ingår i kretsen för att vara tillgänglig för de övriga (a. prop. s. 110).

Bestämmelsen om att skicka ut ett meddelande om kungörelsedelgivningen överfördes till 49 § tredje stycket i 2010 års delgivningslag. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen anges bl.a. att den ordningen att meddelandet ska skickas med post till någon eller några av dem som delgivningen avser inte framstår som självklar. En sådan ordning lämnar ett stort utrymme för

Mål nr
2603-16

myndigheten att välja till hur många och till vilka som meddelandet ska skickas. Den praktiska betydelsen av detta moment i delgivningsförfarandet kan därför i hög grad skilja sig från fall till fall. Det får ändå anses vara en rimlig ordning att vissa ytterligare åtgärder vidtas för att åtminstone en del av den krets personer som delgivningen avser med större sannolikhet får kännedom om meddelandets innehåll. Mot denna bakgrund och då några särskilda problem med den nuvarande ordningen inte var kända ansåg regeringen att en motsvarande ordning ska gälla enligt den nya delgivningslagen. Som ett ytterligare skäl för denna bedömning framhölls även att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1991 ref. 49 funnit att en myndighets underlåtenhet att sända meddelandet till åtminstone någon person utgjort skäl att återställa en försutten överklagandefrist. Bestämmelsen utformades därför så att ett sådant meddelande är en förutsättning för att kungörelsedelgivning ska ha skett (prop. 2009/10:237 s. 201 f.).

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 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 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 kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering, välbesökta

Mål nr
2603-16

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

Frågan om delgivning

Sökandena har bl.a. invänt mot det samrådsförfarande som använts av länsstyrelsen och att det inte varit korrekt att använda kungörelsedelgivning.

Av handlingarna i målet framgår att länsstyrelsen med stöd av 47 § delgivningslagen har gett markägare och innehavare av särskild rätt möjlighet att yttra sig över förslaget till beslut om utvidgat strandskydd genom kungörelsedelgivning i Post- och Inrikes Tidningar, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet.

Regeringen har funnit att länsstyrelsen har delgett föreläggandet att yttra sig på föreskrivet sätt.

Länsstyrelsen har i yttrande till regeringen anfört att delgivning skett med tillämpning av 49 § första stycket delgivningslagen men inte närmare redovisat om styrelsen ansett att delgivning skulle ske med en obestämd krets (första punkten) eller med ett stort antal personer (andra punkten). Regeringen har i sitt yttrande hit ansett att det funnits förutsättningar för delgivning genom kungörelse enligt båda bestämmelserna.

Bestämmelserna reglerar två olika situationer när en vidare krets av personer ska få del av en handling och kungörelsedelgivning därför får tillgripas. En sådan

situation är då denna krets är obestämd, dvs. när det inte står helt klart för myndigheten vilka personer som kan ha intresse av innehållet i den handling som ska delges.

Om kretsen däremot består av för myndigheten kända personer men dessa är många till antalet har myndigheten att bedöma om det är rimligt att delgivning sker med var och en av dem. Denna bedömning har myndigheten att grunda på vilket intresse som berörda personer kan antas ha av den handling som ska delges. Om de kan antas ha endast ett begränsat intresse av saken får kungörelse-delgivning ske.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den krets som ska delges ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd normalt torde bestå av fastighetsägare inom det berörda området, dvs. av personer som med användning av tillgängliga register kan identifieras. Det kan då ofta, som i förevarande fall, röra sig om ett mycket stort antal kända personer.

För att kungörelsedelgivning ska kunna ske med stöd av 49 § första stycket 2 delgivningslagen fordras då att ett beslut om utvidgat strandskydd kan antas vara av begränsat intresse för fastighetsägarna. Ett sådant beslut påverkar, som regeringen framhållit, inte en pågående markanvändning. Det hindrar t.ex. inte att byggnader, anläggningar och anordningar som behövs för jordbruket eller skogsbruket uppförs. Det innebär däremot ett principiellt förbud mot att uppföra nya byggnader för bostadsändamål. Beroende bl. a. på vilka sjö- eller kustnära områden som ett utvidgat strandskydd avser kan det innebära en betydande inskränkning i fastighetsägares rätt att nyttja sin egendom och påverka dess värde.

Det är således med hänsyn till den ingripande verkan som ett skydd kan ha för fastighetsägare i många fall uteslutet att med stöd av 49 § första stycket 2 delgivningslagen delge ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd genom kungörelse.

I förevarande fall har klagandena anfört att beslutet hindrar dem från att uppföra de ytterligare byggnader på sin mark, som behövs för fortsatt generationsboende. Det kan antas att beslutet i en storstadsnära kustkommun av Värmdös slag påverkar även andra sakägares rätt på motsvarande sätt. Länsstyrelsens förslag till beslut kan därför inte anses ha varit av begränsat intresse för fastighetsägare och andra sakägare. Beslutet om kungörelsedelgivning har därför inte kunnat grundas på bestämmelsen i 49 § första stycket 2 delgivningslagen.

Frågan är då om kungörelsedelgivning kunde ske med stöd av den första punkten i samma lagrum.

Som tidigare redovisats krävs enligt 49 § tredje stycket delgivningslagen vid delgivning genom kungörelse att meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser. Kravet gäller när såväl en obestämd krets som ett stort antal ska delges.

Det är således tydligt att en obestämd krets i delgivningslagens mening förutsätts rymma även kända sakägare.

Inför ett beslut om utvidgat strandskydd är i vart fall fastighetsägare möjliga att utan större problem identifiera. Ett sådant beslut kan emellertid antas beröra även vissa sakägare som inte är kända för myndigheten, t.ex. vissa innehavare av olika slag av nyttjanderätt till fast egendom.

Det torde vara oundvikligt att delgivning genom kungörelse medför en betydande risk för att många personer som har ett intresse av saken inte nås av den handling som delgivningen avser. Andra delgivningsmetoder eller en kombination av sådana kan vara bättre lämpade för att säkerställa att den som berörs av ett förslag till utökat strandskydd nås av ett föreläggande enligt 24 § förordningen. Ett annat sätt att säkerställa detta kan vara att sända meddelande enligt 49 § tredje stycket delgivningslagen till ett större antal kända sakägare.

Det lämpliga i att delge ett förslag till beslut på det sätt som skett måste därför ifrågasättas (jfr den mera övergripande regleringen i 4 § delgivningslagen av hur olika intressen bör vägas mot varandra). Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar emellertid att delgivning enligt 49 § första stycket 1 delgivningslagen kan ske när flera sakägare i en obestämd krets är kända för myndigheten och att det för sådana fall endast föreskrivs att någon av dem måste få ett särskilt meddelande om delgivningen.

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

Behovet av ett utvidgat strandskydd

Sökandena har bl.a. invänt att det inte är visat att det finns något behov av utvidgat strandskydd på den egna fastigheten.

Det saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta att de underlag som beslutet hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i det aktuella området där sökandenas fastighet är belägen. Sökandena har särskilt framfört att det inte framgår att hela fastigheten hyser 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 som fastigheterna ingår i (jfr RÅ 2008 not. 95). För att åstadkomma en lämplig avgränsning måste utvidgningens omfattning också anpassas till de olika förutsättningar som råder i området, som exempelvis närliggande bebyggelse.

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. 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 en viss specifik fastighet kan således inte utgöra en sådan brist att beslutet i denna del strider mot lag.

Beslutet står inte i strid med kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

Beslutets motivering

Sökandena har även invänt att beslutet är bristfälligt motiverat och att det inte framgår från vilka punkter på strandlinjen som strandskyddet har räknats.

Den beslutade utvidgningen av strandskyddet är redovisad på kartor som har bifogats länsstyrelsens beslut. Strandskyddsområdena anges med färgmarkeringar och, i fall då utvidgningen understiger 300 meter, även med en bakre begränsningslinje. Av 7 kap. 14 § första stycket miljöbalken framgår att strandskyddet räknas från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening framgår utvidgningens omfattning och avgränsning med tillfredsställande tydlighet. Beslutet är därför inte bristfälligt utformat. Inte heller i övrigt bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att kravet på motivering är eftersatt på ett sådant sätt att det finns skäl att upphäva beslutet.

Övrigt

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
2603-16

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 (skiljaktig mening), Per Classon och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Bergström.

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Bull är skiljaktig och anför följande.

Jag anser att domen borde ha följande lydelse, från och med det stycke under Högsta förvaltningsdomstolens bedömning som avser 49 § första stycket 1 delgivningslagen.

Frågan är då om kungörelsedelgivning kunde ske med stöd av den första punkten i samma bestämmelse.

Att det i en obestämd krets kan finnas både kända och okända personer står klart. I många fall där ett flertal kända personer berörs av en myndighets beslut finns det också andra enskilda som kan beröras, såsom nyttjanderättshavare eller liknande. Dessa är inte sällan okända för myndigheten både till antal och identitet. Kungörelsedelgivning enligt 49 § första stycket 1 ska enligt tredje stycket skickas till någon eller några av de enskilda som berörs för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Att minst ett meddelande skickas är ett krav för att kungörelse ska anses ha skett (RÅ 1991 ref. 49). Av detta kunde slutsatsen dras att det i alla fall där det finns en obestämd krets så kan kungörelsedelgivning med ett meddelande till endast en av dem som berörs räcka för att uppfylla delgivningslagens krav. En sådan rättstillämpning skulle uppenbarligen leda till att enskildas rättssäkerhet inte fick ett tillfredsställande skydd.

Kungörelsedelgivning enligt 49 § måste därför tillämpas med beaktande av regeln i 4 § andra stycket om att delgivning inte får ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet. Som framgår av förarbetena är bestämmelsen tillämplig vid all delgivning och kan medföra att vissa former av delgivning som anges i lagen ändå inte är tillåtna med hänsyn till omständigheterna i ärendet. Bestämmelsen får således uppfattas som ett ytterligare krav på delgivningen utöver vad som framgår i delgivningslagens mer specifika bestämmelser. Av detta följer att bestämmelsen i 49 § tredje stycket om att någon eller några måste meddelas för att en kungörelse ska ha skett på ett korrekt sätt ska tillämpas så att den delgivna informationen får en tillräcklig spridning i förhållande till vad omständigheterna kräver. Annars lever delgivningen inte upp till kravet i 4 § andra stycket.

I bedömningen av vad omständigheterna kräver måste det bl.a. beaktas vilken typ av ärende eller beslut det är fråga om och hur starkt intresse som enskilda berörda har att få direkt vetskap om myndigheternas åtgärder eller beslut. Sökandena i detta mål har bl.a. anfört att planerade byggnationer omintetgår genom beslutet om utvidgat strandskydd och att nästan hela deras fastighet kommer att omfattas av skyddet.

Bestämmelserna i 49 § ger visserligen ett betydande handlings- och bedömningsutrymme åt beslutande myndigheter, men till följd av 4 § andra stycket är detta utrymme inte oinskränkt. Länsstyrelsen har i detta fall endast delgett en enda sakägare förslaget till beslut genom ett direkt meddelande. Lagens absoluta minimikrav om att ett meddelande ska skickas till någon som delgivningen avser har därmed uppfyllts. Regeringen har i sitt beslut ansett detta vara ett korrekt förfarande. Någon prövning enligt 4 § andra stycket av om detta mycket begränsade utskick var lämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet synes inte ha skett.

Hur många meddelanden som bör skickas ut till berörda för att uppfylla lagens krav vid kungörelsedelgivning enligt 49 § måste avgöras utifrån hur stor kretsen av berörda är och hur ingripande åtgärd det är fråga om. Det är i allt väsentligt en bedömningsfråga som måste relateras till konkreta förhållanden. Utrymmet för att göra olika bedömningar kan dock variera beroende på de konkreta förhållanden som föreligger. I vissa fall kan omständigheterna alltså vara sådana att det i det närmaste inte finns något egentligt utrymme för olika bedömningar eller – såsom förarbetena anger – att det står klart att vissa delgivningsformer inte får användas över huvud taget.

Länsstyrelsens förslag till beslut om strandskydd berör ett mycket stort antal fastighetsägare och andra sakägare. Ett beslut om strandskydd inverkar visserligen inte på pågående markanvändning, men kan ändå vara ingripande för den enskilde. Det innebär bl.a. att nybyggnation i princip inte kan ske på fastigheten och det påverkar fastighetens värde. Ingen ersättning utgår för denna typ av ingrepp och det är därför av särskild betydelse för enskilda att de kan framföra sina invändningar innan besluten blir definitiva. Vidare bör framhållas att ärendet alltså ytterst berör egendomsskyddet i regeringsformen 2 kap. 15 § och i tilläggsprotokoll 1 artikel 1 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilket talar för att särskild omsorg måste ägnas behovet av att informationen om utökat strandskydd får tillbörlig och ändamålsenlig spridning.

Mot denna bakgrund framstår det som uppenbart att länsstyrelsen borde ha försökt nå ett betydligt större antal fastighetsägare än den enda person man valt att meddela sig med. En sådan vidare krets av fastighetsägare är därtill tämligen lätt att identifiera genom offentliga register. Det går inte att vid en domstolsprövning fastställa exakt hur många meddelanden som borde ha skickats ut, men det kan konstateras att varje annan möjlig tillämpning av bestämmelsen i 49 § tredje stycket hade varit mer lämplig än den valda. Även med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som reglerna om delgivning innefattar måste alltså beslutet att i den föreliggande situationen endast skicka meddelande till en enda berörd fastighetsägare anses klart stå i strid med kravet på att delgivning inte får ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Därmed står regeringens beslut i strid med en rättsregel. Högsta förvaltningsdomstolen upphäver beslutet och visar målet åter till regeringen.