

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1920-17

meddelad i Stockholm den 14 mars 2018

SÖKANDE
AA

KLANDRAT AVGÖRANDE
Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 16 februari 2017
M2016/00439/Me avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för
Östra Göinge kommun

SAKEN
Rättsprövning

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

Dok.Id 190065

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

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 fastigheterna Oröd 1:5 och Oröd 1:52–55 vid sjön Tydingen i Östra Göinge kommun, där strandskyddet tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn har Länsstyrelsen i Skåne län fattat ett nytt beslut om utvidgat strandskydd i kommunen.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Skåne har en låg andel allemansrättsligt tillgänglig mark i jämförelse med riket i övrigt. Stora delar av länet karaktäriseras av intensivt jordbruk och hög befolkningstäthet. Bristen på områden för rekreation är särskilt stor kring tätorter i södra och västra Skåne. Det finns många olika intressen som konkurrerar om marken nära vatten och dessa områden är mycket viktiga för rekreation och friluftsliv samt för växt- och djurlivet. Frågan om att bevara miljön och säkra tillgängligheten utmed Skånes stränder och vattendrag är därför mycket betydelsefull.

Skälen för utvidgningen av strandskyddet kring sjön Tydingen angavs vara att förhindra exploatering, som annars riskerar att skada områdenas upplevelsevärden och biologiska värden och därmed deras betydelse för friluftslivet och växt- och djurlivet. En utvidgning ansågs också bidra till att säkerställa riksintresset för naturvärden enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

AA överklagade beslutet till regeringen och yrkade att vissa delar av hans fastigheter skulle undantas från det utvidgade strandskyddet.

Mål nr
1920-17

Regeringen avslog överklagandet. Som skäl angavs bl.a. att länsstyrelsen i det överklagade beslutet redogjort för de natur- respektive friluftsvärden som finns längs de aktuella strandområdena. Regeringen delade länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat med ett utvidgat strandskydd. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen bedömdes det inte ha framkommit några omständigheter som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska ändras på så sätt att fastigheterna Oröd 1:52–55 och ett vedhus på Oröd 1:5 faller utanför det strandskyddade området. Han anför sammanfattningsvis följande. Ändringen kan åstadkommas genom att gränsen för strandskyddat område dras fem meter norr om Oröd 1:52–55 och 30 meter från den nordligaste stallbyggnaden på Oröd 1:5. Tomterna på Oröd 1:52–55 betingar ett stort ekonomiskt värde. Det skulle innebära en mycket kännbar förlust för honom och kommande generationer om de inte kan bebyggas. Han har 2014 grävt ner fiberkabel på tomterna och förberett för inkoppling av data, telefon och tv. Vidare har han haft dyra lantmäteri-kostnader. På fastigheten Oröd 1:5 vill han kunna riva det gamla vedhuset och bygga ett nytt.

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.

Mål nr
1920-17

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 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 och riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken 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, tätortsnära strövområden 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

Strandskyddet har setts över och utvidgats för vissa områden i Östra Göinge kommun. På AAs fastigheter har strandskyddet även tidigare varit utvidgat, bl.a. låg fastigheterna Oröd 1:52–55 inom strandskyddat område. Det nu aktuella beslutet innebär endast vissa mindre justeringar, främst genom att en sommarstuga på Oröd 1:5 undantagits från strandskyddet.

Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömning av behovet av en utvidgning som områdesspecifika beskrivningar. Av underlaget framgår att det föreligger ett starkt allmänt intresse av strandskydd i det aktuella området. AAs intresse består huvudsakligen av att kunna bebygga sina fastigheter.

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.

De i målet tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Detta gäller också för den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras. I målet har inte 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 Mats Melin, Kerstin Calissendorff, Margit Knutsson, Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Petra Jansson.