

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2070-17

meddelad i Stockholm den 27 september 2018

SÖKANDE

Vretabergs Gård AB
Vretabergs Gård
147 91 Grödinge

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 26 januari 2017
M2014/02367/Me avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för
Botkyrka 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 196860

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.

Vretabergs Gård AB äger bl.a. fastigheterna Vretaberg 1:1, Ploglandet 1:1 och Ensta Ö 1:1 vid sjön Uttran i Botkyrka kommun, där strandskyddet 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 redan högexploaterat och exploateringsstrycket är betydande både i storstadsområdet och vissa övriga delar av länet. Den stora och växande befolkningen är i stort behov av allemansrättsligt tillgängliga områden och strandområdena är särskilt attraktiva. I ett långsiktigt perspektiv är det motiverat att bevara större sammanhängande utvidgade strandskyddsområden. Om strandområdena fragmentiseras av exploatering riskerar värdena för friluftsliv och djur- och växtliv att gå förlorade.

Skälen för utvidgningen av strandskyddet kring sjön Uttran angavs bl.a. vara att strandområdena ingår i en sammanhängande struktur av områden med höga rekreations-, natur- och kulturmiljövärden.

Bolaget överklagade beslutet till regeringen och yrkade i första hand att länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd skulle upphävas och i andra hand att vissa delar av bolagets fastigheter skulle undantas från utvidgningen.

Mål nr
2070-17

Regeringen avslag 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.

Vretabergs Gård AB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Bolaget anför sammanfattningsvis följande. Regeringens beslut strider mot skyddet för äganderätten enligt grundlagen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Motiven för strandskydd måste vägas mot fastighetsägarens intresse av att kunna förfoga över sin mark. Det är inte rimligt att ett önskemål om ökat strandskydd på en kort sträcka leder till strandskydd på en mångdubbelt längre sträcka. Härutöver brister regeringens beslut i konkretion och i fråga om flera områden saknas skäl för ett utvidgat strandskydd.

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 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 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

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.

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta att det underlag som länsstyrelsens beslut hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de områden där bolagets 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 således inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (jfr a. prop. s. 99).

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.

Mål nr
2070-17

Bolagets intresse består huvudsakligen av att kunna förfoga över sin mark utan de begränsningar som strandskyddet medför.

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 Margit Knutsson, Anita Saldén Enéus, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Mattias Håkansson och Emilia Franke.