

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3842-17

meddelad i Stockholm den 30 april 2018

SÖKANDE
AA

BB

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 6 april 2017, M2015/00621/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Östhammars kommun

SAKEN
Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om syn.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 186196

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 och BB äger fastigheten Höglycke 1:1 belägen på Gräsö i Östhammars kommun. Efter genomförd översyn har Länsstyrelsen i Uppsala län fattat beslut om utvidgat strandskydd i kommunen innefattande del av fastigheten.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Kustområdet och skärgården i hela Östhammars kommun är av riksintresse enligt 4 kap. 4 § miljöbalken på grund av de höga natur- och kulturvärdena samt höga värden för friluftslivet. Värdena är till stor del knutna till strandnära miljöer. Gräsö och Gräsö östra skärgård är utpekade som riksintresse för naturvärden enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Den östra kusten av Gräsö har mycket höga naturvärden både på land och i vatten. På grund av de värden för friluftslivet och djur- och växtlivet som finns vid Bottenhavets kust och skärgård ska strandskyddet vara utvidgat i den omfattning som framgår av till beslutet bilagda kartor. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen har bedömts att beslutet inte går längre än vad som krävs för att strandskyddets syften ska säkerställas.

AA överklagade beslutet till regeringen och yrkade bl.a. att fastigheten inte skulle omfattas av utvidgat strandskydd.

Regeringen avslog överklagandet. Som skäl angavs bl.a. att det framgick av beslutet och handlingarna i ärendet att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat med utvidgat strandskydd. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen bedömdes det inte ha framkommit någon omständighet som utgjorde skäl att ändra beslutet. Det fanns inte heller skäl att upphäva beslutet på grund av något formellt fel.

YRKANDEN M.M.

AA och BB ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska hålla syn och att regeringens beslut ska upphävas. De anför i huvudsak följande.

I regeringens beslut finns motstridiga uppgifter avseende huruvida kommunens beslut om strandskyddsdispens och förhandsbesked har upphävts, vilket visar på brister i ärendehantering. Länsstyrelsens kartor och texter är inte heller överensstämmande. Underlaget är schablonmässigt underbyggt och verkliga skäl för utvidgning saknas. För deras område vid Högklyke mot fjärden finns inga naturvärden eller sociala värden dokumenterade. Strandsträckan domineras av tio bebyggda fastigheter och ett antal enskilda bryggor. Strandzonen är alltså till övervägande del redan ianspråktagen. Att begränsa möjligheten till utveckling av dessa fastigheter är uppenbart till skada för den enskilde. Det enskilda intresset väger avsevärt tyngre än det allmänna. Regeringen har ändrat länsstyrelsens beslut avseende områden på västra Gräsö och med hänsyn till likställighetsprincipen ska beslutet ändras avseende Högklykekusten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Rättslig reglering**

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).

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.

Mål nr
3842-17

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 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

Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att hålla syn. Yrkandet om detta ska därför avslås.

Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen 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 saknas tillräckliga skäl att ifrågasätta att det underlag som länsstyrelsens beslut hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i det område där sökandenas fastighet är belägen och alltså ett starkt allmänt intresse av strandskydd.

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 som 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 prop. 2008/09:119 s. 99).

De i målet tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. 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 Henrik Jermsten, Eskil Nord, Inga-Lill Askersjö, Leif Gäverth och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Linda Ferry.