

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
606-17

meddelad i Stockholm den 16 februari 2018

SÖKANDE

KB Borgen nr 1

Ombud: AA

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 22 december 2016, M2015/00335/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Lerums kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandena om syn och inhämtande av yttrande från Justitiekanslern.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om ersättning för ombudskostnader och avvisar yrkandet om skadestånd.

Dok.Id 188789

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

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.

KB Borgen nr 1 äger en fastighet vid Stora Stamsjön inom området Härskogen i Lerums kommun, där strandskyddet sedan tidigare har varit utvidgat. Efter genomförd översyn har Länsstyrelsen i Västra Götalands län fattat ett nytt beslut om utvidgat strandskydd i kommunen.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. Hela området Härskogen har mycket höga värden för såväl allmänhetens friluftsliv som för växt- och djurlivet och bör skyddas mot olika former av exploatering och ingrepp som kan påverka miljön och upplevelsevärdena. Ett utvidgat strandskydd kring berörda sjöar är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa strandskyddets syften. Till följd av Stora Stamsjöns storlek, naturvärden och stora betydelse för närrecreation och annat rörligt friluftsliv behöver strandskyddet vid sjön vara utvidgat till 300 meter för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Vid en intresseprövning mellan enskilda och allmänna intressen har bedömts att beslutet inte går längre än vad som kan krävas för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

KB Borgen nr 1 överklagade beslutet till regeringen och anförde bl.a. att det saknades lagliga förutsättningar för det av länsstyrelsen generellt förordnade utvidgade strandskyddet eftersom det saknas behov av att säkerställa något av strandskyddets syften för de aktuella områdena. Detta gäller särskilt för den för bostadsändamål bildade tomten på bolagets fastighet.

Regeringen avslag överklagandet. Som skäl angavs bl.a. att det av länsstyrelsens beslut framgick att de berörda områdena hade höga värden av betydelse för strandskyddets syften och att det är motiverat med ett utvidgat strandskydd. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen bedömdes det inte ha framkommit några omständigheter som utgjorde skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

KB Borgen nr 1 ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Bolaget yrkar även att Högsta förvaltningsdomstolen ska hålla syn och inhämta yttrande från Justitiekanslern. Vidare yrkar bolaget skadestånd och ersättning för sina ombudskostnader hos regeringen och i Högsta förvaltningsdomstolen. Bolaget anför i huvudsak följande.

Fastigheten ligger i utkanten av det strandskyddade området och är avskild från stranden genom befintlig väg och bostadsbebyggelse direkt vid stranden. I fastighetens omedelbara närhet finns det bl.a. ett antal byggnader och på vissa håll går det inte att nå fastigheten på grund av otillgänglig terräng. Det saknas behov av att säkerställa något av strandskyddets syften på fastigheten. Trots att beslutet innebär ett intrång i det grundlagsfästa egendomsskyddet har regeringen underlåtit

att beakta den lagfästa proportionalitetsprincipen. Regeringen har t.ex. inte företagit någon syn på platsen.

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 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 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 eller inhämta yttrande från Justitiekanslern. Yrkandena 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 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 det område där bolagets 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). För att åstadkomma en lämplig anpassning måste utvidgningens omfattning också anpassas till de olika förutsättningar som råder i området, 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 (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.

Bolagets yrkande om ersättning för ombudskostnader kan inte lagligen bifallas. Yrkandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolen kan inte pröva yrkandet om skadestånd. Yrkandet ska därför avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Daniel Böcker.