

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6441-16

meddelad i Stockholm den 10 januari 2018

SÖKANDE

AA

Ombud:

Advokat Jessica Schönning
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

Advokat Nils Larsson
Advokatfirman Lindahl KB
Box 1203
751 42 Uppsala

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 1 september 2016
M2015/00670/Me avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för
Kalmar kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 188013

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 äger fastigheten Värnanäs 2:1 i Kalmar kommun. Efter genomförd översyn beslutade Länsstyrelsen i Kalmar län om utvidgat strandskydd för delar av fastigheten. Av länsstyrelsens beslut med bilaga framgår bl.a. följande.

Översynen omfattar strandskyddet längs hela Kalmar kommuns kustlinje inklusive öar och insjöar som är större än två hektar. En utökning av strandskyddet har endast gjorts längs kuststräckor som är oexploaterade eller där det finns dokumenterat höga värden kopplade till natur eller friluftsliv. De olika områden som berörs beskrivs detaljerat i en översynsrapport som bilagerats beslutet. Ett utvidgat strandskydd har bedömts som nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syften i berörda områden. Vid en intresseprövning mellan enskilda och allmänna intressen har bedömts att beslutet inte går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Mål nr
6441-16

AAs fastighet berörs av det utvidgade strandskyddet som beslutats för området som sträcker sig från Värnanäs till norra Stuvenäs. Det är ett oexploaterat våtmarksområde i mosaik med lövskog. Karaktäristiskt för området är det stora antalet gamla grova ekar. Många rödlistade och hotade fågelarter finns i området, t.ex. kentsk tärna. Det finns även en stor mängd hotade svampar, fjärilar och kärlväxter, t.ex. tungticka och hålträdssvampmal. Området är av riksintresse för naturvård och kulturmiljövård. Inom området finns ett Natura 2000-område. Det är ett orört område med höga värden för det rörliga friluftslivet, bl.a. finns en badstrand i södra delen och kustleden passerar genom området.

AA överklagade beslutet till regeringen och invände mot utvidgningen av strandskyddet på hans fastighet.

Regeringen avslag överklagandet. Som skäl angavs bl.a. att kart- och kunskapsunderlag bedömdes som tillräckliga och att det inte heller fanns något annat formellt fel som medfört att beslutet ska upphävas. Regeringen delade länsstyrelsens bedömning att fastigheten har höga värden av betydelse för strandskyddets syften och att det är motiverat med ett utökat strandskydd. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen ansåg regeringen att det inte framkommit någon omständighet som medför att länsstyrelsens beslut ska upphävas.

YRKANDEN M.M.

AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Han anför i huvudsak följande.

Länsstyrelsens beslut och underlag är alltför ofullständigt vilket regeringen inte beaktat. Regeringen har inte beaktat att det vid beslut om utvidgat strandskydd ska ske en prövning i det enskilda fallet. Några konkreta omständigheter har inte redovisats som påvisar att utvidgningen behövs för att säkerställa strandskyddets syften. Påverkan på motstående intressen har inte undersökts och beaktats. Regeringen gör inte någon åtskillnad mellan sådant områdesskydd för vilket

ersättning utgår till markägare och strandskydd som inte ger rätt till ersättning. Strandskydd kan inte användas som allmänt skydd för naturmiljön utan att det finns anknytning till stranden. Det har inte gjorts någon prövning i det enskilda fallet om belastningen som det utvidgade strandskyddet innebär för honom som ägare, skogs- och jordbrukare står i rimlig proportion till vad som uppnås genom skyddet.

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, vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för

Mål nr
6441-16

allmansrättslig 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 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. 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. 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 tillgodoseas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Strandskyddet har setts över och i vissa fall utvidgats för områden längs kusten i Kalmar kommun. På AAs fastighet har strandskyddet utvidgats i den del som omfattas av det område som i översynsrapporten betecknas K 21.

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 beslutet hänvisar till visar att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i området och alltså ett starkt allmänt intresse av strandskydd. I beslutet med bilaga redovisas tydligt såväl skälen för som omfattningen och avgränsningen av det utvidgade strandskyddet. Beslutet kan därför inte anses bristfälligt utformat.

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. Det är i stället fråga om att markera att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (jfr prop. 2008/09:119 s. 99).

Beslutet uppfyller kravet på prövning i det enskilda fallet. Beslutet innehåller inte heller i övrigt någon sådan brist att det kan anses ha fattats i strid med 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

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.

Som framgått tidigare finns det goda skäl för att området omfattas av ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Mot detta står AAs intresse som, enligt vad som framkommit i målet, huvudsakligen är att kunna utnyttja fastigheterna för pågående skogs- och jordbruk.

Mål nr
6441-16

Inom strandskyddat område kan byggnader uppföras, anläggningar och anordningar utföras och andra åtgärder vidtas som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för bl.a. jord- och skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd (7 kap. 16 § miljöbalken). De inskränkningar i fastighetsägarens förfoganderätt som besluten om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av AAs möjligheter att fortsatt bedriva skogs- och jordbruk eller annars nyttja fastigheterna (jfr RÅ 1996 ref. 40).

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. 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, Margit Knutsson, Per Classon, Leif Gäverth och Kristina Svahn Starrsjö.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.