

Not 24

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 14 juni 2023 följande dom (mål nr 4480-22).

Bakgrund

1. 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.

2. 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.

3. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Gävleborgs län ett nytt beslut om utvidgade strandskyddsområden vid kusten i Hudiksvalls kommun.

4. I länsstyrelsens beslut angavs följande. Hudiksvallskusten är lång och komplex. Många områden har uttalade och sedan länge kända värden med bland annat områden som omfattas av riksintressen. Vad gäller området Våtnäsudden-Agön tillhör det kuststräckan som är av riksintresse och torde vara länets värdefullaste kustavsnitt för rekreation och rörligt friluftsliv. Området har också stora värden för den biologiska mångfalden. Graden av exploatering varierar, men generellt är området glest exploaterat. Exploatering ovanför zonen med strandskydd riskerar att långsiktigt påverka tillgängligheten i området och skada känsliga marina miljöer. För att värna områdets ekologiska funktion, biologiska värden och allemansrättslig tillgänglighet bör strandskyddet vara utvidgat. För att säkerställa strandskyddets syften bör en utvidgning till 200 meter vara tillräckligt på fastlandet men omfatta 300 meter på öarna. Marken inom det utvidgade strandskyddsområdet kan brukas och skötas som hittills. Vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken går förordnandena inte längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

5. Flera fastighetsägare – däribland A.H. och J-E.S. – överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas eller ändras på olika sätt.

6. Regeringen avslog A.H:s och J-E.S:s överklaganden. I beslutet anges att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet på det sätt som följer av länsstyrelsens beslut. Genom beslutet tryggas allemansrättslig tillgång till strandområdena på lång sikt och goda livsvillkor för djur- och växtliv bevaras. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen finner regeringen att

det inte framkommit några omständigheter som gör att länsstyrelsens beslut bör ändras.

Yrkanden m.m.

7. *A.H. och J-E.S.* ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas avseende deras fastigheter samt anför följande.

8. Det är inte visat att det finns höga naturvärden eller andra särskilda skäl som motiverar en utökning av strandskyddet på deras fastigheter. Skogsstyrelsens inventering visar inte på några särskilda naturvärden på deras fastigheter inom området för det utvidgade strandskyddet. Beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken då det inte visats att utvidgningen är nödvändig för att tillgodose strandskyddets syften. Det strider även mot 2 kap. 15 § regeringsformen då det inte visats något allmänt intresse att utöka strandskyddet.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

9. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen 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.

10. 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.

11. 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 reglerna 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. 23–25 och 234).

Egendomsskydd

12. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Strandskydd

13. 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 framgår 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.

14. 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 är kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering, välbesökta friluftsområden, tätortsnära strövområden samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd (prop. 2008/09:119 s. 99).

15. Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn tas även till enskilda intressen. Inskränkningar i enskilda rätt att använda mark eller vatten får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Sökandena har anfört att det inte framgår att deras fastigheter har sådana värden som motiverar strandskydd. Miljöbalkens regler i 7 kap. om skydd av områden hindrar emellertid 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 (HFD 2016 ref. 76 och HFD 2017 ref. 48 I och II).

17. Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdes-specifika beskrivningar. Dessa redogörelser visar att det finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena och således ett starkt allmänt intresse av strandskydd. Regeringens beslut, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut, uppfyller därmed kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.

18. Den intresseprövning som krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.

19. Det beslutade strandskyddet får anses vara både ändamålsenligt och nödvändigt för att uppfylla det allmänna intresset av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

20. De inskränkningar i A.H:s och J-E.S:s föfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför för dem innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av deras möjligheter att nyttja fastigheterna och strider därmed varken mot 2 kap. 15 § regeringsformen eller 7 kap. 25 § miljöbalken.

21. 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 något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Bull, Jönsson* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

Regeringen (Miljödepartementet, 2022-04-07):

Det utvidgade strandskyddet

[text här utelämnad]

Av länsstyrelsens beslut framgår att det utvidgade strandskyddet till viss del, där det har bedömts lämpligt, har anpassats till kommunens förslag till redovisning av LIS-områden i tillägget till kommunens översiktsplan.¹ Någon bedömning av lämpligheten av de enskilda LIS-områdena har enligt länsstyrelsen inte gjorts inom ramen för det aktuella beslutet utan avses att göras i samband med länsstyrelsens granskning under planprocessen. Regeringen konstaterar att redovisningen av LIS-områden i översiktsplanen är vägledande. Det är först vid prövningen i det enskilda fallet av dispens eller upphävande av strandskyddet i detaljplan som det slutligt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd ligger inom ett sådant område där lättnaderna i strandskyddet för LIS-områden gäller. Utgångspunkten för en bedömning av om strandskyddet bör utvidgas är de berörda områdenas nuvarande och framtida värden från strandskyddssynpunkt. Det som klagandena har anfört om planerad exploatering bör därför inte föranleda att länsstyrelsens beslut upphävs.

När det gäller frågan om pågående markanvändning i form av jord- och skogsbruk påverkas av strandskydd konstaterar regeringen följande. Strandskyddet avser inte att inkräkta på pågående markanvändning (prop. 1997/98:45, del 1, s. 321 f). Inom strandskyddet område kan, under vissa förutsättningar enligt 7 kap. 16 § miljöbalken, byggnader uppföras, anläggningar och anordningar utföras och andra åtgärder vidtas 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. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att de inskränkningar i fastighetsägarnas förfoganderätt som beslutet medför inte innebär en oproportionerlig begränsning av klagandenas möjligheter att fortsatt bedriva bl.a. skogs- och jordbruk. Regeringen finner inte heller skäl att i övrigt ifrågasätta den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen gjort enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet identifierat och redogjort för de strandområden längs Hudiksvalls kommuns kust som bedöms ha särskilt höga värden för friluftslivet och växt- och djurlivet. Dessa områden bör enligt länsstyrelsen omfattas av ett utvidgat strandskydd för att förhindra att de exploateras och förlorar sina värden för strandskyddet. Det utvidgade strandskyddet har sedan tidigare upphävts längs stora sträckor av Hudiksvalls kust. Länsstyrelsen anger att det nu finns ökade

¹ LIS-områden är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (red. anm.).

möjligheter till byggande och annan exploatering än vad som gällt sedan 1975 eftersom hela kuststräckan haft utvidgat strandskydd.

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet på det sätt som följer av länsstyrelsens beslut. Genom länsstyrelsens beslut tryggas allemansrättslig tillgång till strandområdena på lång sikt och goda livsvillkor för djur- och växtliv bevaras.

Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen finner regeringen att det inte framkommit några omständigheter som gör att länsstyrelsens beslut bör ändras. Överklagandena bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandena.