



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
1636-24

meddelad i Stockholm den 21 november 2024

## SÖKANDE

Munkedals Skog AB, 556001-0950

Ombud: Advokat Mikael Lundholm  
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB  
Olof Palmes gata 23  
111 22 Stockholm

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslut den 20 december 2023, KN2023/01002, avseende överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut att dels utvidga, dels upphäva strandskydd, Munkedals kommun

## SAKEN

Rättsprövning

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

**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. Munkedals Skog AB äger fastigheter vid insjöar och vattendrag i Munkedals kommun.
4. Efter genomförd översyn fattade Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut om att dels utvidga, dels upphäva strandskydd i Munkedals kommun. Beslutet innebar att strandskyddet vid vissa sjöar och vattendrag, med vissa anpassningar, kom att omfatta land- och vattenområden upp till 200 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.
5. I länsstyrelsens beslut angavs följande.
6. I översynen har länsstyrelsen identifierat de strandområden som har särskilt höga värden för friluftslivet och växt- och djurlivet längs kusten samt kring sjöar och vattendrag. Tillkommande exploatering, även om den sker utanför

hundrameterzonen, riskerar att bl.a. skada ett områdes orördhet och upplevelsevärden eller dess biologiska värden och därmed dess värden för friluftslivet och växt- och djurlivet. Det är viktigt att större sammanhängande strandnära områden med höga upplevelsevärden, utan påverkan från närliggande bebyggelse, omfattas av utvidgat strandskydd, så att de inte exploateras på ett sätt som hotar det långsiktiga säkerställandet av strandskyddets syften i dessa områden.

7. Föreslagna utvidgningar av strandskyddsområden omfattar sådana områden som i dag har, eller inom överskådlig framtid kan väntas få, mycket höga värden för allmänhetens friluftsliv och/eller för växt- och djurlivet. Ett utvidgat strandskydd är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa syftena med strandskyddet i dessa områden. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken finner länsstyrelsen att beslutet om utvidgning av strandskyddsområdet inte går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.
8. Flera fastighetsägare, däribland Munkedals Skog AB, överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att beslutet skulle upphävas eller att strandskyddet skulle ändras på olika sätt.
9. Regeringen gjorde en, här inte relevant, ändring i det överklagade beslutet och avslog i övrigt överklagandena. I beslutet angavs att regeringen delade länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana natur- och friluftsvärden att det är motiverat att utvidga strandskyddet, för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden samt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen hade gjort enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ifrågasattes inte. Sammantaget, och vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen, bedömdes länsstyrelsen ha haft fog för sitt beslut.

**YRKANDEN M.M.**

10. Munkedals Skog AB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas i sin helhet, eller i vart fall såvitt avser tio fastigheter som bolaget äger inom kommunen. Bolaget anför följande.
11. Beslutet strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken. Det saknar platsspecifika motiveringar och utvidgningen av strandskyddet på bolagets fastigheter bygger på alltför generella hänvisningar till bevarande av större geografiska områden som helhet. Beslutet grundar sig inte på någon utredning eller bedömning av frågan om varför det generella strandskyddet inte skulle vara tillräckligt för att säkerställa strandskyddets syften i området.
12. Regeringen har i sin bedömning inte vägt in eller beaktat bolagets planer och legitima förväntningar på framtida bostads- och fritidsbebyggelse, vilket ska göras vid rådighetsinskränkningar. Beslutet strider mot 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen samt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Regeringens beslut innebär ett ingrepp i bolagets äganderätt. Detta utan ekonomisk kompensation och utan en korrekt genomförd proportionalitetsbedömning.

**SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET****Rättslig reglering m.m.***Rättsprövning*

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

14. 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.
15. 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).

#### *Strandskydd*

16. 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.
17. Vid prövningen krävs enligt 7 kap. 25 § att hänsyn tas även 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.

*Egendomsskydd*

18. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.
19. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

**Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

20. Bolaget gör gällande att regeringens beslut strider mot 7 kap. 14 § miljöbalken eftersom det saknar platsspecifika motiveringar och bygger på alltför generella hänvisningar till större geografiska områden. Högsta förvaltningsdomstolen gör i denna del följande bedömning.
21. Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdesspecifika beskrivningar. Det saknas utifrån det underlag som beslutet hänvisar till skäl att ifrågasätta att det allmänt sett finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena.
22. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken innebär att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter (prop. 2008/09:119 s. 99). Den omständigheten att länsstyrelsen ges befogenhet att i det enskilda fallet fatta beslut om utvidgat strandskydd innebär dock inte att behovet av skydd måste avvägas i förhållande till varje enskild fastighet eller fastighetsdel (HFD 2016

- ref. 76). Regeringens beslut, som hänvisar till redogörelserna i länsstyrelsens beslut, strider därmed inte mot bestämmelsen i fråga.
23. Den intresseprövning som krävs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning.
24. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får det beslutade strandskyddet anses vara både ändamålsenligt och nödvändigt för att uppfylla det allmänna intresset av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.
25. Mot det allmänna intresset ska ställas bolagets intresse av att kunna nyttja sina fastigheter. Bolaget har anfört att regeringens beslut är oproportionerligt eftersom det, utan att vara förenat med någon ekonomisk kompensation, kan väsentligen försvåra eller omintetgöra en framtida exploatering av några av de fastigheter som omfattas av det utvidgade strandskyddet.
26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innebär inte den omständigheten att det till följd av beslutet kan bli svårare för bolaget att genomföra en eventuell framtida exploatering av de aktuella markområdena att beslutet är oproportionerligt (jfr prop. 1997/98:45 s. 321 f., prop. 1993/94:117 s. 17 och prop. 2009/10:80 s. 168). Beslutet kan därför inte anses strida mot vare sig 7 kap. 25 § miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen och inte heller mot artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR.
27. Vad bolaget anfört innebär således inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel. 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.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Thomas Bull, Per Classon och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Tove Weiner.