

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
229-18

meddelad i Stockholm den 8 mars 2019

SÖKANDE

1. KMN Förvaltning AB, 556663-2997
2. Häringe Skog AB, 556936-2824

Ombud för 1 och 2: Advokat Stefan Sandén
Engelbrektsgatan 7
114 32 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 19 oktober 2017, M2014/02983/Me, avseende överklagande i fråga om utvidgat strandskydd för Haninge kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om ersättning för rättegångskostnader.

Dok.Id 202293

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

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. Sökandena äger fastigheter i Haninge kommun. Efter genomförd översyn beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om utvidgat strandskydd i kommunen. Beslutet innebar att strandskyddet i normalfallet skulle omfatta land- eller vattenområde mellan 100 och 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Längs vissa strandsträckor gjorde dock bl.a. detaljplanegränser, vägar och järnvägar att strandskyddet skulle omfatta land- eller vattenområde mindre än 300 meter från strandlinjen.
4. I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande. De strandområden som omfattas av beslutet bedöms ha höga värden för både friluftslivet och växt- och djurlivet. Strandområdena behöver därför skyddas mot exploatering. Utvidgningen bedöms vara nödvändig för att säkerställa strandskyddets syften och går inte utöver vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

DOM

Mål nr
229-18

5. Vissa fastighetsägare överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade bl.a. att deras fastigheter skulle undantas från det utvidgade strandskyddsområdet. Vidare anfördes att informationen varit bristfällig eftersom kungörelsedelgivning använts i stället för delgivning med varje berörd sakägare.
6. Regeringen avslog överklagandena och ansåg att det som anförts i fråga om bristande delgivning inte utgjorde skäl att upphäva länsstyrelsens beslut. Vidare fann regeringen att de berörda områdena hade sådana värden att det var motiverat med utvidgat strandskydd för att långsiktigt säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen hade det inte kommit fram några omständigheter som utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

7. Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska undanröjas. De yrkar även ersättning för rättegångskostnader. Sökandena anför bl.a. följande.
8. Förutsättningarna för kungörelsedelgivning har inte varit uppfyllda utan förslaget till beslut skulle rätteligen ha delgivits dem personligen. Även om det kan ha funnits en obestämd krets av sakägare, fanns det också en känd krets av fastighetsägare som kunde identifieras via fastighetsregistret. I en sådan situation kan det inte anses tillräckligt att skicka ett meddelande om delgivningen till kommunen, ett antal statliga myndigheter och vissa intresseorganisationer, däribland Skärgårdsstiftelsen. Skärgårdsstiftelsen är ett offentligt organ i stiftelseform. Ändamålet med stiftelsen är bl.a. att bevara Stockholms skärgårds egenart, naturvärden och landskapsbild, vilket ligger nära syftet med strandskyddsreglerna.
9. Beslutet har föregåtts av en bristfällig utredning och tillkommit på sådant sätt att det såväl enligt grundlag och nationella förvaltningsrättsliga principer som enligt

DOM

Mål nr
229-18

den överordnade gemenskapsrätten strider mot de skyldigheter som åvilar regeringen vid beredning och handläggning av ärenden av aktuellt slag. Ett beslut måste vidare för att vara lagligen grundat uppfylla de i lagen angivna förutsättningarna och det angivna syftet. Bristen på utredning gör att så inte är fallet.

10. Regeringen synes inte heller ha fäst något avseende vid proportionalitetsprincipen eller gjort någon utredning som möjliggjort en sådan avvägning som krävs. Beslutet medför en långtgående inskränkning i den enskildes äganderätt och orsakar en betydande risk för påtaglig värdeminskning. Härutöver innebär beslutet en inskränkning av rätten att driva näring och det grundas på en lag som inte medger full ersättning för intrånget.
11. Beslutet strider även mot 7 kap. 14 § miljöbalken eftersom det inte finns behov av utvidgat strandskydd. Vid behandlingen av frågan om utvidgat strandskydd har hela Haninge kommun behandlats i ett sammanhang. Ett avgörande måste baseras på de faktiska förutsättningarna i det enskilda fallet, vilket inte kan vara avsett att betyda något annat än den enskilda fastigheten med hänsyn tagen till hur skyddet för äganderätten är utformat.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

12. 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.

13. 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.
14. 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. 23–25 och 234).

Delgivning

15. I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) finns bestämmelser om kommunicering i ett ärende om utvidgning av strandskydd. Av 24 § framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska delges föreläggande att yttra sig över förslaget innan utvidgningsbeslut fattas, men vilken delgivningsform som ska användas regleras inte där. Det innebär att bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932) ska tillämpas.
16. I 4 § delgivningslagen anges att delgivningssätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.
17. I förarbetena till 4 § anges att en lämplighetsbedömning inte endast bör göras vid val av delgivningssätt utan även vid genomförandet av delgivningen. Vidare framhålls att det är en allmän bestämmelse som är tillämplig vid all delgivning

och att vilka överväganden som ska göras beror på vilket delgivningssätt som det är aktuellt att tillämpa. Det kan i vissa fall vara olämpligt att använda ett visst delgivningssätt över huvud taget (prop. 2009/10:237 s. 101 och 231).

18. I 49 § första stycket anges att kungörelsedelgivning får ske bl.a. om en obestämd krets ska delges.
19. Av 47 § framgår att kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att den handling som ska delges hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet kungörs och i vissa fall ges till kända på annat sätt i enlighet med vad som närmare anges i 48–50 §§.
20. Enligt 49 § andra stycket ska ett meddelande som avses i 47 § föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning. Av tredje stycket framgår att ett meddelande om delgivningen ska skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Ingår en statlig myndighet eller en kommun bland dem som avses med delgivningen, ska meddelandet alltid skickas till myndigheten eller kommunen.

Strandskydd

21. 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.

22. Av förarbetena till 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken framgår att den nuvarande 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, tätortsnära strövområden samt ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd (prop. 2008/09:119 s. 99).
23. 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

Delgivning

24. Sökandena har invänt att det inte varit korrekt att använda kungörelsedelgivning.
25. Högsta förvaltningsdomstolen har i tidigare rättsfall slagit fast att kungörelsedelgivning får ske även när, som i detta fall, flera sakägare i en obestämd krets är kända för myndigheten. Detta förutsätter dock att ett meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser. Det är inte tillräckligt att ett sådant meddelande skickas endast till en kommun eller en statlig myndighet i egenskap av markägare (se HFD 2017 ref. 48 I och II samt HFD 2018 ref. 45).

26. Av utredningen i målet framgår att ett meddelande om delgivningen har skickats till bl.a. Skärgårdsstiftelsen. Skärgårdsstiftelsen, som inte är en sådan myndighet eller kommun som alltid ska meddelas om delgivningen, äger fastigheter i området och ingår därmed i den krets som ska delges föreläggande att yttra sig över ett förslag till beslut om utvidgat strandskydd. De minimikrav som följer av delgivningslagen har således iakttagits och regeringens beslut i denna del strider således inte mot någon rättsregel.
27. Med hänsyn till omständigheterna i målet finns det emellertid anledning att erinra om vad Högsta förvaltningsdomstolen angav i HFD 2017 ref. 48 I avseende kungörelsedelgivning mot bakgrund av den mera övergripande regleringen i 4 § delgivningslagen av hur olika intressen bör vägas mot varandra. I rättsfallet anges att det torde vara oundvikligt att delgivning genom kungörelse medför en betydande risk för att många personer som har ett intresse av saken inte nås av den handling som delgivningen avser. Reglerna om delgivning i detta sammanhang syftar inte till att mer allmänt sprida kunskap om länsstyrelsens planer. Det handlar i stället om att ägare och andra innehavare av särskild rätt till marken ska delges ett föreläggande att yttra sig. Det kan därför många gånger vara lämpligt att en myndighet vidtar åtgärder som går längre än det absoluta minimikrav som följer av delgivningslagens bestämmelser för att säkerställa att de som berörs av förslaget får möjlighet att lämna synpunkter. Ett sätt att se till att de som berörs av förslaget nås av ett föreläggande är att sända ett meddelande om delgivningen till ett större antal kända sakägare.

Utvidgat strandskydd

28. Sökandena har sammanfattningsvis invänt att beslutsunderlaget är otillräckligt, att det saknas behov av ett utvidgat strandskydd och att det inte tagits tillräcklig hänsyn till enskilda intressen.
29. Länsstyrelsens beslut grundas på såväl en allmän redogörelse för bedömningen av behovet av en utvidgning av strandskyddet som områdesspecifika beskrivningar.

Dessa redogörelser visar att det finns höga natur- och friluftsvärden i de aktuella områdena och således ett starkt allmänt intresse av att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Beslutsunderlaget kan därför inte anses bristfälligt på sådant sätt att det finns skäl att upphäva beslutet.

30. 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 HFD 2017 ref. 48 I och II). Beslutet står därmed inte i strid med kraven i 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken.
31. 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. Det krävs således att det görs en proportionalitetsbedömning.
32. Sökandenas intresse består, enligt vad som framkommit i målet, huvudsakligen av att kunna utnyttja sina fastigheter för jord- och skogsbruk.
33. 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 sökandenas förfoganderätt som beslutet om utvidgat strandskydd medför innebär därför inte en oproportionerlig begränsning av möjligheterna att fortsatt bedriva skogs- och jordbruk eller annars nyttja fastigheterna (se HFD 2016 ref. 76).

34. 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.

Ersättning för kostnader

35. Sökandenas yrkande om ersättning för rättegångskostnader kan inte lagligen bifallas. Yrkandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Simon Isaksson.