

HFD 2018 ref. 45

I mål om rättsprövning har regeringens beslut om utvidgat strandskydd undanröjts eftersom reglerna om kungörelsedelgivning inte iakttagits.

7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, 24 och 27 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 4, 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1932), 7 kap. miljöbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 juni 2018 följande dom (mål nr 6690-16).

Bakgrund

De nuvarande strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken tillkom genom lagändringar 2009. Vid havet, insjöar och vatten- drag gäller ett generellt strandskydd som omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strand- områden 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 strand- linjen, 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.

Länsstyrelsen i Södermanlands län skickade ut ett förslag till utvidgade strandskyddsområden vid Mälaren i Strängnäs kommun på remiss den 18 september 2012, i syfte att få in synpunkter på förslaget. Enligt en bifogad sändlista skickades förslaget till Strängnäs kommun samt till olika intresseorganisationer, myndig- heter och statliga verk.

Länsstyrelsen beslutade samtidigt att sakägarna skulle delges förslaget genom kungörelsedelgivning och att beslutsunderlaget skulle hållas tillgängligt på länsstyrelsens hemsida, i länsstyrelsens lokaler, på biblioteken i Mariefred och Stallarholmen samt i kommunhuset i Strängnäs.

Meddelandet om detta och förslagets huvudsakliga innehåll fördes in i Post- och Inrikes Tidningar, Dagens Nyheter, Svenska

Dagbladet, Eskilstuna-Kuriren med Strängnäs tidning och Mariefreds tidning med Måsen Strängnäs.

Länsstyrelsen beslutade därefter den 28 juni 2013 om utvidgade strandskyddsområden vid Mälarens stränder i Strängnäs kommun.

Ett flertal sakägare, bland dem S.A., överklagade länsstyrelsens beslut.

Regeringen avslag överklagandena. Regeringen konstaterade bl.a. att länsstyrelsen delgett klagandena föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut på föreskrivet sätt.

Yrkanden m.m.

S.A. yrkar att regeringens beslut ska upphävas samt begär att Europadomstolen och EU-domstolen ska höras.

Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens beslut om delgivning av förslaget och vilken betydelse det har att delgivning skett med stöd av 49 § första stycket 2 delgivningslagen (2010:1932) och att bestämmelsen i den paragrafens tredje stycke inte synes ha iakttagits.

Regeringen har i yttrandet anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut berör en stor krets av såväl okända som kända sakägare. Detta innebär att det är fråga om en obestämd krets och att förutsättningarna för kungörelse-delgivning enligt 49 § första stycket 1 delgivningslagen är uppfyllda. Den omständigheten att länsstyrelsen som skäl för att använda kungörelsedelgivning endast angett att det rör sig om ett stort antal personer som ska delges betyder inte att förutsättningarna enligt 49 § första stycket 1 inte är uppfyllda.

Av länsstyrelsens beslut och av övriga handlingar i ärendet framgår att markägare och innehavare med särskild rätt till marken har getts möjlighet att yttra sig över förslaget genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Eskilstuna-Kuriren med Strängnäs tidning och Mariefreds tidning med Måsen Strängnäs. Även förutsättningarna för kungörelse-delgivning enligt 49 § andra stycket delgivningslagen är därför uppfyllda.

Av handlingarna i ärendet framgår att Strängnäs kommun äger fastigheter inom områden som omfattas av länsstyrelsens beslut. Kommunen är således en av de markägare som enligt 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska föreläggas att yttra sig och som ingår i den krets som ska delges förslaget till beslut. Länsstyrelsen har även skickat förslaget till olika intresseorganisationer, naturskydds- och friluftsföreningar samt statliga myndigheter och verk. Detta har bidragit till att informationen har spridits till ett stort antal personer som

kan tänkas vara berörda av beslutet. Därutöver har under remisstiden lokaltidningar, lokalradio och lokalsänd TV haft ett antal inslag om förslaget att utvidga strandskyddsområdet i kommunen. Ett fyrtiotal skriftliga yttranden inkom under remisstiden, däribland synpunkter från S.A.

I 49 § tredje stycket delgivningslagen föreskrivs att meddelande alltid ska skickas till kommunen om den är en av dem som avses med delgivningen. Det framgår att ett sådant meddelande har skickats till Strängnäs kommun, som tillika är markägare, men även till olika intresseorganisationer. Förutsättningarna enligt bestämmelsen är därför uppfyllda. Det stora antalet inkomna synpunkter visar också att informationen nått en stor krets av fastighetsägare och andra sakägare. Därutöver har kommunen på olika platser hållit särskilda medborgardialoger där allmänheten till stor del representerades av sakägare. Den praktiska betydelsen av att under dessa förutsättningar skicka ett meddelande till ytterligare en sakägare, utöver kommunen, bedöms i detta fall vara mycket begränsad. Bestämmelserna i delgivningslagen har således iakttagits och det saknas skäl att ändra regeringens beslut.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

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.

Frågan om delgivning

I förordningen 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 i förordningen. Det innebär att delgivningslagens bestämmelser ska tillämpas. Vad gäller det beslut som fattas efter samrådet anges däremot i 27 § att beslutet ska kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet och att kungörelse om beslutet ska införas i ortstidning.

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.

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).

I 49 § första stycket anges att kungörelsedelgivning bl.a. får ske om en obestämd krets ska delges (punkt 1) eller om ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem (punkt 2).

Enligt 47 § sker kungörelsedelgivning 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 känna på annat sätt i enlighet med vad som närmare anges i bl.a. 49 §.

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.

I 49 § tredje stycket anges 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.

En motsvarighet till nu aktuella bestämmelser fanns i 1970 års delgivningslag (1970:428). I förarbetena till den lagen uttalades bl.a. följande.

Delgivning sker normalt genom att handlingen överbringas till den sökta. I vissa fall kan dock så inte ske, t.ex. när det är fråga om en obestämd personkrets. I andra fall är ett överbringande visserligen möjligt men förenat med stora kostnader och mycket arbete. Det torde inte råda något tvivel om att det finns behov av ett särskilt förfarande, när delgivning ska ske med en obestämd krets personer där det naturligen är så att man inte har fullständig

kännedom om vilka som ska delges. Detsamma gäller när personkretsen är bestämd men mycket vid, t.ex. avser en stor mängd delägare i mark som är samfälld för flera fastigheter med olika ägare eller alla medlemmarna i en kommun (prop. 1970:13 s. 145 och 149).

I förarbetena uttalades vidare att en föreskrift om att meddelande skulle sändas till varje känd person som söktes för delgivning kunde leda till svårigheter i tillämpningen i de fall då kungörelsedelgivning skulle ske med obestämda personkretsar. Föreskriften föreslogs därför bli utformad så att meddelandet skulle skickas till någon eller några av de personer som ingår i kretsen för att vara tillgänglig för de övriga (a. prop. s. 110).

Bestämmelsen om att skicka ut ett meddelande om kungörelsedelgivningen överfördes till 49 § tredje stycket i 2010 års delgivningslag. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen anges bl.a. att den ordningen att meddelandet ska skickas med post till någon eller några av dem som delgivningen avser inte framstår som självklar. En sådan ordning lämnar ett stort utrymme för myndigheten att välja till hur många och till vilka som meddelandet ska skickas. Den praktiska betydelsen av detta moment i delgivningsförfarandet kan därför i hög grad skilja sig från fall till fall. Det får ändå anses vara en rimlig ordning att vissa ytterligare åtgärder vidtas för att åtminstone en del av den krets personer som delgivningen avser med större sannolikhet får kännedom om meddelandets innehåll. Mot denna bakgrund och då några särskilda problem med den dåvarande ordningen inte var kända ansåg regeringen att en motsvarande ordning skulle gälla enligt den nya delgivningslagen. Som ett ytterligare skäl för denna bedömning framhölls även att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1991 ref. 49 funnit att en myndighets underlåtenhet att sända meddelandet till åtminstone någon person utgjort skäl att återställa en försutten överklagandefrist (prop. 2009/10:237 s. 201 f.).

Bestämmelsen i 49 § tredje stycket utformades därför så att ett sådant meddelande är en förutsättning för att kungörelsedelgivning ska ha skett. Hur många och vilka personer som meddelandet ska skickas till får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (a. prop. s. 259).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

S.A. har begärt att Europadomstolen och EU-domstolen ska höras i målet.

Europadomstolen är inte behörig att avge yttranden på begäran av nationella domstolar. Yrkandet om inhämtande av ett sådant yttrande ska därför avvisas. I målet aktualiseras ingen sådan unionsrättslig tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har i det aktuella ärendet beslutat om utvidgade strandskyddsområden vid Mälaren i Strängnäs kommun.

Enligt 24 § områdesskyddsförordningen ska, som framgått, ägare och innehavare av särskild rätt till marken delges föreläggande att yttra sig över ett förslag till utvidgningsbeslut innan ett sådant beslut fattas. Länsstyrelsen har uppgett att delgivningsformen kungörelse valdes på grund av att ett stort antal personer skulle delges (49 § första stycket 2 delgivningslagen).

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2017 ref. 48 I funnit att med hänsyn till den ingripande verkan som ett beslut om utvidgat strandskydd kan ha för fastighetsägare är det i många fall uteslutet att delge ett förslag till sådant beslut med stöd av den angivna bestämmelsen.

Regeringen har i sitt yttrande angett att länsstyrelsens beslut berör en stor krets av såväl okända som kända sakägare och att det således är fråga om en obestämd krets varför delgivning genom kungörelse har kunnat ske med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen.

Kungörelsedelgivning får ske när en obestämd krets ska delges. Högsta förvaltningsdomstolen har i det nyss nämnda rättsfallet ansett att en obestämd krets får förutsättas inrymma även kända sakägare. Delgivning med stöd av 49 § första stycket 1 delgivningslagen kan således ske även när, som i detta fall, flera sakägare i en obestämd krets får antas vara kända för myndigheten.

I samma rättsfall konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen vidare 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 och att det lämpliga i att delge ett förslag till beslut på det sättet måste ifrågasättas. Domstolen anmärkte att ett sätt att säkerställa att de som berörs av förslaget nås av ett föreläggande kan vara att sända ett sådant meddelande som avses i 49 § tredje stycket delgivningslagen till ett större antal kända sakägare.

I rättsfallet HFD 2017 ref. 48 II fann Högsta förvaltningsdomstolen att det vid en tillämpning av den nyss angivna bestämmelsen inte är tillräckligt att skicka ett meddelande till en kommun eller en statlig myndighet i egenskap av markägare. Ett sådant meddelande måste även sändas till någon eller några andra sakägare.

Det finns skäl att framhålla att det vid tillämpning av 24 § områdesskyddsförordningen inte är fråga om att allmänt sprida kunskap om länsstyrelsens planer. Bestämmelsen innefattar i stället en formlig föreskrift om att ägare och andra innehavare av särskild rätt till marken ska delges ett föreläggande att yttra sig. En annan sak är att när delgivning sker genom kungörelse är syftet även att ge förslaget allmän spridning.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan det vid tillämpningen av nyss nämnda bestämmelse däremot 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. Exempel på sådana åtgärder kan vara att sända ett meddelande till olika intresseorganisationer och att inbjuda till medborgardialoger eller andra informationsåtgärder.

Av handlingarna i målet framgår att ett meddelande om delgivningen enbart skickats till en markägare, Strängnäs kommun. Därutöver har ett sådant särskilt meddelande skickats till olika intresseorganisationer, naturskydds- och friluftsföreningar samt statliga myndigheter och verk. Dessa ingår emellertid inte i den krets som enligt 24 § områdesskyddsförordningen ska delges föreläggande att yttra sig över förslaget till beslut om utvidgade strandskyddsområden.

Det föreskrivna minimikravet i 49 § tredje stycket delgivningslagen – att skicka meddelande om delgivningen till någon av dem som ska delges – har således åsidosatts. Regeringens beslut strider därför mot en rättsregel. Det kan inte anses uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet.

Regeringens beslut ska därför upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar yrkandet om att inhämta yttrande från Europadomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Knutsson, Classon, Gäverth* och *Svahn Starrsjö*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Norrman.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet 2016-09-22):

Av 16 kap. 12 § miljöbalken framgår att överklagbara beslut får överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. När det gäller beslut om strandskydd anses enligt praxis den som innehar äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som omfattas av det överklagade beslutet vara berörd och ha rätt att

överklaga. Detta gäller dock under förutsättning att beslutet försämrar innehavarens möjlighet att utnyttja den aktuella rättigheten.

Det har inte framkommit att [namn] äger mark eller innehar rätt i övrigt till mark som berörs av länsstyrelsens beslut. Det har inte framkommit att länsstyrelsens beslut haft sådana rättsverkningar för dem eller i övrigt berört deras intressen på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga beslutet. Överklagandena av[namn] bör därför inte tas upp till prövning.

Regeringen, som tar upp ärendet till prövning på talan av övriga klaganden, finner att det underlag som föreligger i ärendet är tillräckligt för den prövning som ska ske. Frågor som rör ersättning eller dispens från strandskyddet prövas inte i detta ärende.

Enligt 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ägare och innehavare av särskild rätt till marken föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om utvidgning av strandskyddsområde. Föreläggandet ska delges och tiden får inte sättas kortare än en månad. Delgivning genom kungörelse får enligt 49 § delgivningslagen bl.a. användas om en obestämd krets eller ett stort antal sakägare ska delges. Regeringen konstaterar att länsstyrelsen delgett klagandena föreläggandet att yttra sig över förslaget till beslut på föreskrivet sätt.

[text här utelämnad]

Av handlingarna i ärendet framgår att de områden som nu är i fråga och som omfattas av beslutet om utvidgat strandskyddsområde har betydande värden som är knutna såväl till det rörliga friluftslivet som till de natur- och kulturvärden som finns på platsen. Länsstyrelsen har i yttrandet till regeringen särskilt redogjort för det underlag och de intresseavvägningar som legat till grund för beslutet om utvidgning av strandskyddsområden på klagandenas fastigheter. Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att berörda områden har sådana värden att det är motiverat att utvidga strandskyddsområdet 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 finner regeringen att det inte framkommit några omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Vad klagandena anfört utgör inte skäl till annat ställningstagande. Överklagandena bör därför avslås. – Regeringen tar inte upp överklagandena av [namn] till prövning. – Regeringen avslår överklagandena i övrigt.