



Vidta åtgärder på en strandskyddad fastighet

Uppfyller strandskyddslagstiftningen det konstitutionella
egendomsskyddet utifrån proportionalitetsprincipen?

Filippa Alsén

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1 Inledning	5
1.1 Introduktion till ämnet	5
1.2 Syfte	6
1.3 Disposition	6
1.4 Metod och material	7
2 Strandskydd	11
2.1 Strandskyddslagstiftningens framväxt	11
2.2 Gällande rätt och syftet med strandskyddet	12
2.2.1 Allemansrättslig tillgång	13
2.2.2 Skydda och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet	14
2.3 En förbudslagstiftning	15
2.4 Undantag från förbuden	17
3 Dispens från strandskyddet	19
3.1 Den enskilde fastighetsägaren	19
3.2 Särskilda skäl för dispens	19
3.2.1 Redan ianspråktagen mark	20
3.2.2 Väl avskilt	21
3.2.3 Specifikt platsbehov	23
3.2.4 Tillgodose annat mycket angeläget intresse	24
3.3 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område)	24
3.4 Intresseprövning	25
4 Egendomsskyddet	27
4.1 Ett konstitutionellt skydd	27
4.2 Fastighetsägarens egendomsskydd enligt regeringsformen	28
4.2.1 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § första stycket RF	28
4.2.2 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § andra stycket RF	30
4.2.3 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § tredje stycket RF	31
4.3 Europakonventionen	33
4.4 Proportionalitetsprincipen	34
4.4.1 Proportionalitetsbedömningen i nationell domstol	35
4.4.2 Proportionalitetsbedömningen i Europadomstolen	37

5	Avslutande diskussion och analys	42
5.1	Strandskyddslagstiftningen i nationell rätt.....	42
5.1.1	En strandskyddslagstiftning som skapar samhällsklyftor	43
5.1.2	En komplex lagstiftning	45
5.2	Det konstitutionella egendomsskyddet	47
5.2.1	En nationell bestämmelse för syns skull	47
5.3	Proportionalitetsprincipen	49
5.3.1	Principens inverkan för den enskilde	49
5.3.2	Förslag på åtgärder.....	51
5.4	Slutsats	53
	Käll- och litteraturförteckning.....	55
	Offentligt tryck	55
	Rättspraxis.....	56
	Litteratur	57
	Övriga källor	59

Förkortningar

Art. 1.1 EKMR	Artikel 1 första tilläggsprotokollet till
EKMR	Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
MB	Miljöbalken (1998:808)
MMD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Introduktion till ämnet

För att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena och bevara goda livsmiljöer för djur- och växtlivet på land och vatten råder strandskydd enligt 7 kap. 13 § miljöbalken (1998:808) (MB) vid hav, insjöar och vattendrag. För den enskilde som äger en fastighet inom ett strandskyddat område medför skyddet ett förbud mot att uppföra nya byggnader, ändra byggnader eller dess användning samt ett förbud mot att vidta åtgärder som hindrar allmänheten från att beträda områden som vederbörande annars fritt får beträda.¹ Om fastighetsägaren önskar vidta åtgärder på sin strandskyddade egendom krävs att dispens beviljas, vilket kan komma att medges om det anses föreligga särskilda skäl till dispens enligt 7 kap. 18 c MB.

Av 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) (RF) framgår egendomsskyddet, vilket stipulerar att den enskilde fastighetsägarens egendom är tryggad, och att ingen ska tvingas avstå sin egendom eller behöva tåla inskränkningar av användandet av sin egendom. Inskränkningar i egendomsskyddet legitimeras dock om det krävs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse.² Av motiven framgår att naturvårds- och miljöintressen utgör ett angeläget allmänt intresse i paragrafens mening.³ Med beaktande av att strandskyddet utgör ett miljöintresse omfattas detta av begreppet. Det konstitutionella egendomsskyddet framgår vidare av artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (kommer i den fortsatta framställningen benämnas art. 1.1 EKMR) och av artikel 17 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁴ Till skillnad från 2 kap. 15 § RF krävs det enbart ett allmänt intresse för att legitimera en inskränkning i fastighetsägarens egendomsskydd enligt art. 1.1 EKMR.

Vid en prövning om strandskyddsdispens ska proportionalitetsprincipen tillämpas i varje enskilt fall, vilket syftar till att bedöma om nyttan med en åtgärd står i rimlig proportion till åtgärdens negativa effekter för den enskilde fastighetsägarens intressen.⁵ Dock framgår det av motiven till strandskyddslagstiftningen att strandskyddet är att betrakta som ett sådant starkt allmänt

¹ 7 kap. 15 § MB.

² 2 kap. 15 § första stycket sista meningen MB.

³ Prop. 2008/09:119 s. 54.

⁴ I föreliggande uppsats kommer egendomsskyddet enligt artikel 17 rättighetsstadgan inte beröras. Min bedömning är att artikel 17 rättighetsstadgan inte är i fokus vad avser strandskyddsfrågor.

⁵ Barak, 2012, s. 352-356.

intresse att det i normalfallet alltid ska ha företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen.⁶ Med beaktande av nyss nämnda förarbetsuttalande kvarstår frågan huruvida strandskyddslagstiftningen uppfyller kraven i det konstitutionella egendomsskyddet med beaktande av proportionalitetsprincipen.

1.2 Syfte

Syftet med föreliggande uppsats är att utreda och analysera om strandskyddslagstiftningen är förenlig med det konstitutionella egendomsskyddet i förhållande till den enskilde fastighetsägaren.⁷ Av central betydelse är den spänning som finns mellan en fri tillgång till en välbevarad natur och den enskildes möjlighet att fritt vidta åtgärder på sin fastighet. För att besvara syftet utgör följande frågeställning en ram för arbetets utformning:

1. Vad är innebörden av och intentionen med strandskyddslagstiftningen i svensk rätt?
2. Hur är fastighetsägarens konstitutionella egendomsskydd utformat och vad innebär skyddet för den enskilde fastighetsägaren inom ett strandskyddat område?
3. Beaktas proportionalitetsprincipen i tillräcklig utsträckning i nationell rättstillämpning vid avvägningen mellan å ena sidan det allmänna intresset å andra sidan den enskildes intressen?

1.3 Disposition

Som framgår av frågeställningen ovan är uppsatsen uppdelad i tre delar; den nationella strandskyddslagstiftningen, det konstitutionella egendomsskyddet samt proportionalitetsprincipens betydelse vid en prövning om strandskyddsdispens. För att strukturera och vägleda läsaren genom uppsatsen har följande disposition använts.

I det inledande kapitlet (2) har strandskyddslagstiftningens framväxt kartlagts, för att sedan mynna ut i hur strandskyddslagstiftningen är utformad enligt gällande rätt. För att säkerställa strandskyddets syften föreligger förbud mot att vidta vissa specifika åtgärder inom ett strandskyddat område, vilket är det nästkommande som beskrivits. I sedvanlig juridisk anda finns det självfallet undantag från förbuden, vilka studerats efter kartläggningen av förbuden.

⁶ Prop. 2008/09:119 s. 53.

⁷ Av utrymmesskäl ligger enskilda fastighetsägare i sin roll som näringsidkare utanför uppsatsens syfte.

Efterföljande kapitlet (3) är ägnat åt att studera vad som krävs för att en fastighetsägare ska beviljas dispens från strandskyddet. Som framgår av ovanstående stycke utgör strandskyddslagstiftningen en förbudslagstiftning, vilket innebär att dispens krävs för att fastighetsägaren ska kunna vidta vissa önskade åtgärder på sin mark. Kapitlet belyser således vilka skäl som utgör grund för att dispens ska kunna komma att medges samt hur bedömningen genomförts i praktiken. Kapitlen är en fördjupning av det generella strandskyddskapitlet som beskrivits i ovanstående stycke.

Nästföljande kapitel (4) fokuserar på det konstitutionella egendomsskyddet. För att uppfylla uppsatsens syfte kommer egendomsskyddet enligt både RF och enligt EKMR att studeras. I kapitlet framkommer vilka krav som ställs för att legitimera en inskränkning av egendomsskyddet. Gemensamt för de båda regelverken är kravet på proportionalitet vad avser nyttan med inskränkningen i förhållande till konsekvenserna för den enskilde fastighetsägaren. Proportionalitetsprincipens betydelse vid den praktiska tillämpningen har sedermera studerats utifrån praxis från nationella domstolar samt från Europadomstolen.

Uppsatsen avslutas med ett diskussions- och analyskapitel. För att strukturera argumentationerna har rubrikindelningar använts även i det avslutande kapitlet. Rubrikerna är i huvudsak uppdelade efter syftets frågeställning, med avsikt att ge läsaren en tydlig och strukturerad bild av diskussionen och analysen som förts.

1.4 Metod och material

För att besvara uppsatsens syfte har följande rättskällor tillämpats; lagtext, förarbeten, praxis från dels nationella instanser och dels från Europadomstolen, doktrin samt EKMR:s bestämmelser vad avser egendomsskyddet. Anledningen till att beskriva vilka rättskällor som använts, istället för att använda metodbenämningar såsom rättsdogmatik, är att det tenderat att förvirra läsaren om begreppets innebörd snarare än att klargöra.⁸ Med beaktande av att rätten har studerats med utgångspunkt av proportionalitetsprincipen, genomsyras uppsatsen av ett kritiskt synsätt. Detta innebär i sammanhanget att det i uppsatsen inte enbart syftas till att utreda och analysera vad rätten är, utan vad rätten bör vara och på vilka sätt den kan förbättras utifrån en avvägning mellan olika intressen.

⁸ Sandgren, 2007, s. 36-37.

Med beaktande av syftets första frågeställning (1) har strandskyddsbestämmelserna spelat en central roll. Enligt gällande rätt framkommer strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. MB. Med beaktande av den utveckling som skett inom miljöområdet, och således även inom strandskyddslagstiftningen, är strandskyddslagstiftningens framväxt av intresse. Syftet med det rättshistoriska materialet är att ge läsaren en förståelse för den utveckling som skett samt bakgrunden till den strandskyddslagstiftning som framgår av gällande rätt. För att kartlägga intentionen och innebörden av strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § MB, har förarbeten och praxis primärt tillämpats. För att kartlägga vilka åtgärden en enskild fastighetsägare inom ett strandskyddat område är förbjuden att vidta, är vidare 7 kap. 15 § MB av intresse samt vilka undantag som 7 kap. MB medger. Lagtext och dess förarbeten har använts för att förstå intentionen och innebörden med strandskyddslagstiftningen. Valet att använda praxis som rättskälla syftar till att kartlägga hur strandskyddslagstiftningen tillämpats i praktisk bemärkelse. I viss mån har även sekundärkällor i form av doktrin samt Naturvårdsverkets vägledande skrifter använts för att navigera rätt i strandskyddslagstiftningens innebörd och tillämpning. Med beaktande av att strandskyddslagstiftningen har reviderats ett flertal gånger det senaste decenniet, har främst avgöranden mellan år 2016-2017 varit av intresse, vilka har inhämtats från relevanta rättsdatabaser. I viss utsträckning förekommer äldre praxis dels i kapitlets löpande text och dels i fotnoter på grund av att de antingen diskuterats i doktrin eller hänvisats till i kommentarer på rättsdatabaser, och avgörandena har således ansetts relevanta att belysa i sammanhanget.

Efter att strandskyddslagstiftningen studerats i det inledande kapitel, följer ett kapitel om fastighetsägarens möjlighet att medges dispens från strandskyddet. För att dispens ska kunna komma att aktualiseras krävs att det föreligger *särskilda skäl*, vilket framgår av 7 kap. 18 c § MB. Ytterligare ett särskilt skäl till dispens framgår av 7 kap. 18 d § MB, vilket omfattar s.k. LIS-områden, landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Bestämmelsen är av intresse eftersom utpekade områden utgör en lättnad i dispensprövningen. Vid en dispensprövning ska hänsyn tas till enskilda intressen, vilket framgår av den s.k. intresseprövningen enligt 7 kap. 25 § MB. Paragrafen ger uttryck för proportionalitetsprincipen,⁹ och är således av stor relevans utifrån uppsatsens syfte.¹⁰

⁹ Att proportionalitetsprincipen är en del av intresseavvägningen framgår bland annat av prop. 1997/98:45 del 2 s. 97.

¹⁰ Metod och material avseende proportionalitetsprincipen kommer att beskrivas närmare i kommande stycke, se (3).

Fastighetsägarens möjlighet att beviljas dispens utifrån de uttömmande skälen enligt 7 kap. 18 c-d §§ MB, kommer främst att studeras utifrån lagtext, förarbeten och praxis. Doktrin och lagkommentarer har i viss mån använts som ett verktyg för att utröna vilka avgöranden som föranlett debatt och således varit av intresse att lyfta fram. Urvalet av praxis har främst skett utifrån tidsaspekten, och har avgränsats mellan åren 2016-2017. Det finns ett stort antal avgöranden på området, vilket möjliggjort urvalet vad avser tidsaspekten och därav kartlägga hur bestämmelsen tillämpas utifrån samhällsstrukturen och värderingar i modern tid. Det förekommer i viss mån äldre praxis dels i den löpande framställningen och dels i fotnoter, vilket grundas i att de varit föremål för diskussion i antingen doktrin eller i kommentarer på rättsdatabasen Zeteo och därav ansetts relevanta att hänvisa till.

Utifrån andra frågeställningen (2) har det konstitutionella egendomsskyddet studerats. Den lagstiftning som aktualiserats är 2 kap. 15 § RF samt art. 1.1 EKMR, vilka stadgar den enskildes rätt att nyttja och förfoga över sin egendom. Inledningsvis har egendomsskyddet enligt 2 kap.15 § RF studerats, följt av en kartläggning av art. 1.1 EKMR. I utredningen vad avser innebörden och intentionen med 2 kap. 15 § RF har bestämmelsens förarbeten varit av primär betydelse samt relevant doktrin. Den konstitutionella rätten, däribland egendomsskyddet, har i stor utsträckning diskuterats i doktrin, vilket är anledningen till att rättskällan har använts i ändamålet. Även utifrån egendomsskyddsbestämmelsen enligt art. 1.1 EKMR har doktrin spelat en central roll. Omfattningen av egendomsskyddet enligt art. 1.1 EKMR har vidare studerats utifrån Europadomstolens praxis. Den praxis som framgår av kapitlet är främst för att belysa ett visst begrepp i egendomsskyddsbestämmelsen. Urvalet av praxis har primärt skett med vägledning av doktrin, vilket i sammanhanget innebär att rättsfallen antingen diskuterats i doktrin eller hänvisats till av Europadomstolen i något av dessa omdiskuterade fall.

Slutligen kvarstår tredje och sista frågan i frågeställningen (3) huruvida proportionalitetsprincipen beaktats i tillräcklig utsträckning vid avvägningen mellan å ena sidan det allmänna intresset å andra sidan den enskildes intressen. Proportionalitetsbedömningen i fråga om Europakonventionen och utifrån de grundlagsskyddade rättigheterna enligt RF kan ta sig olika former även om de innefattar i huvudsak liknande moment, vilket medför att både nationell praxis och Europadomstolens praxis har varit av relevans i sammanhanget.¹¹ Av

¹¹ Derlén m.fl., 2016, s. 289.

betydelse i kontexten vad avser proportionalitetsbedömningen är medlemsstaternas bedömningsmarginal, *margin of appreciation*,¹² vilket kommer att beskrivas utifrån doktrin och utifrån praxis i syfte att förklara dess praktiska betydelsen i sammanhanget. I likhet med urvalet av nationell praxis i de ovanstående kapitlen har en avgränsning i tid gjorts. Avgöranden mellan åren 2016-2017 har primärt studerats. För att utröna vilka aspekter domstolen lagt vikt vid i bedömningen har avgöranden där domstolen i domskälen fört en tydlig intresseavvägning valts. Det har inte varit utfallen som varit avgörande vid urvalet, utan att en bedömning de facto skett. För att finna relevanta avgöranden från Europadomstolen har databasen HUDOC använts, vilken är en rättsdatabas under ECHR (European court of human rights). Anledningen till att HUDOC har tillämpats är av den enkla anledningen att Europadomstolens domar och beslut publiceras på rättsdatabasen. För att begränsa sökträffarna har följande avgränsningar gjorts i sökningen; endast avgöranden med en svensk alternativt engelsk översättning har valts med beaktande av annars språkliga tolkningssvårigheter, sökningarna från rättsdatabasen avser endast överträdelser av art.1.1 EKMR. Avgöranden där Sverige varit part, men också avgöranden som riktar sig till andra medlemsländer har studerats för att utröna egendomsskyddets innebörd enligt EKMR. För att vara konsekvent med rättsfallshänvisningarna har samtliga titlar översatts till svenska.

Det ska nämnas att det främst är avgöranden från mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som genomgående har använts i uppsatsens framställning vad avser nationell praxis.¹³ I viss mån har även avgöranden från mark- och miljödomstolen (MÖD) använts. Även om Högsta domstolens (HD) avgöranden är prejudicerande och således av stor betydelse, är det främst i MÖD som frågan om strandskyddsdispens avgörs, på grund av att prövningstillstånd till HD i flertalet fall nekas. Avgöranden från HD har främst använts för att understryka en viss princip eller understryka ett påstående.

¹² Bedömningsmarginalen har utvecklats i praxis från Europadomstolen, men har sedermera skrivits in i konventionens preambel genom protokoll 15.

¹³ Enligt 1 kap. 3 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar (LOM) handlägger en mark- och miljödomstol ärenden i mål enligt det som föreskrivs i MB, och enligt 1 kap. 2 § LOM överklagas MMD:s beslut till MÖD.

2 Strandskydd

2.1 Strandskyddslagstiftningens framväxt

Sverige utmärker sig i ett internationellt perspektiv för landets unika strandskydd och allemansrätt, vilket motiveras av att Sveriges stränder är att betrakta som en värdefull naturtillgång med omfattande biologisk mångfald och unika möjligheter till naturupplevelser.¹⁴ Redan på 1940-talet hade länsstyrelsen möjlighet att genom då gällande byggnadslag (1947:385) förbjuda byggnation om det krävdes för att skydda exempelvis naturskönhet, växlighet eller dylika särskilda naturförhållanden.¹⁵ Syftet med nyss nämnda befogenhet grundade sig på insikten om att tillgängligheten till stränderna minskade på grund av den allt mer omfattande strandnära bebyggelsen.¹⁶ Ett med strandskyddsbestämmelserna kolliderande intresse var redan under tidigt 1900-tal den enskildes rätt till egendomsskydd och möjligheten att vidta åtgärder på sin fastighet. Fram till år 1972 var den enskilde fastighetsägaren berättigad ersättning om bygglov nekades inom ett strandskyddat område.¹⁷ Fram till år 1975 utsåg länsstyrelsen områden där strandskydd skulle gälla i syfte att tillgodose allmänheten områden för friluftsliv och bad. Om en fastighetsägare önskade bygga inom dessa utpekade områden, krävdes tillstånd.¹⁸

Under 1960-talet ökade intresset att bygga framförallt fritidshus, vilket medförde att den då gällande lagstiftningen ansågs otillräcklig för att tillgodose strandskyddets syften. Expansionen medförde att strandskyddslagstiftningen skärptes år 1975 genom ändringar i den då gällande naturvårdslagen.¹⁹ För att ytterligare stärka strandskyddet infördes ett generellt förbud mot att uppföra byggnader vid stränderna vid såväl kusten som inlandet, med en möjlighet att ansöka om dispens från förbudet.²⁰ Ytterligare en ändring skedde i strandskyddslagstiftningen år 1994, vilken syftade till att även ge skydd för växt- och djurlivet.²¹ I förarbetena till lagändringen år 1994, som innebar en utökning av strandskyddsbestämmelserna, påtalades att bevarandesyftet bör ses i ett långsiktigt perspektiv eftersom intresset och påverkan inom ett område kan komma att ändras på lång sikt.²²

¹⁴ Prop. 2008/09:199 s. 28.

¹⁵ Se 86 § byggnadslag (1947:385).

¹⁶ Prop. 2008/09:199 s. 28.

¹⁷ Michanek & Zetterberg, 2012, s. 201.

¹⁸ Prop. 2008/09:199 s. 28.

¹⁹ Prop. 1974:166.

²⁰ Prop. 1974:166 s. 4-5.

²¹ Prop. 1993/94:229 s. 1.

²² Prop. 1993/94:229 s. 8.

Lagstiftaren fann med tiden att det inte var tillräckligt att endast ange i förarbetena att bevarandeskyddet ska ses i ett långsiktigt perspektiv. År 1998 trädde MB ikraft i svensk rätt, vilket resulterade i att strandskyddslagstiftningen införlivades i 7 kap MB. Med beaktande av att förbudslagstiftningen inte fått det genomslag som förväntats valde lagstiftaren inför 2009 års lagändring att skriva in det långsiktiga bevarandekravet direkt i lagtext i syfte att skydda stränderna mot exploatering och byggnation.²³ Sammanfattningsvis kan det konstateras att en fastighetsägare kunde nekas bygglov med beaktande av naturvård och växtlighet redan från 1940-talet, och därefter har behovet av ett lagstadgat strandskydd stegvis ökat.

2.2 Gällande rätt och syftet med strandskyddet

I detta avsnitt kommer strandskyddslagstiftningen kartläggas utifrån gällande rätt i syfte att studera lagstiftarens intention och innebörden av strandskyddslagstiftningen. Som framgår av avsnittet ovan har strandskyddslagstiftningen utvecklats och reformerats ett flertal gånger. Enligt 7 kap. 13 § MB gäller strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag.²⁴ Det följer av 7 kap. 14 § första stycket MB att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen. Utsträckningen gäller inte enbart landsträckan, utan även vattenområdet närmast strandlinjen.²⁵ Vidare stadgas i 7 kap. 14 § andra stycket MB att strandskyddet kan utvidgas i det enskilda fallet upp till 300 meter från strandlinjen, om det krävs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Bestämmelsen innebär att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde ska grundas på ett hänsynstagande av det berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Det ska således finnas ett tydligt och långsiktigt behov av ett utvidgat strandskydd.²⁶

Syftet med strandskyddet framkommer av 7 kap. 13 § andra stycket MB, där det stipuleras att avsikten är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Den del av bestämmelsens syfte som belyser allemansrätten fanns redan i 1952 års strandlag,²⁷ då avsikten var att bevara möjligheten att bedriva friluftsliv och allmänrättslig tillgång till

²³ Prop. 2008/09:119 s. 36-37.

²⁴ I MÖD 2012:4 menade domstolen att en bäck, nedskuren i en ravin, utgör ett vattendrag fast det tidvis kunde vara ont om vatten i den.

²⁵ I rättsfall MÖD 2011:34 nekade domstolen dispens för ett bryggdäck.

²⁶ Prop. 2008/09:199 s. 38 och 99.

²⁷ Prop. 2008/09:119 s. 36.

naturen.²⁸ Som framgår av ordalydelsen i nuvarande strandskyddsbestämmelse ska skyddet av stränderna ses i ett långsiktigt perspektiv,²⁹ eftersom områden som tillsynes är av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden.³⁰ Strandskyddet utgår primärt från allemansrätten, vilket inte framgår uttryckligen av bestämmelsen enligt 7 kap. 13 § MB, utan endast av förarbetena.³¹

2.2.1 Allemansrättslig tillgång

För att ytterligare fördjupa läsarens förståelse av motiven till strandskyddslagstiftningen och dess skyddsintresse kommer följande två avsnitt att kartlägga dels syftet med att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång och dels det biologiska skyddsintresset. Som beskrivs ovan framgår det av 7 kap. 13 § andra stycket första punkten MB att ett av strandskyddets syfte är att trygga förutsättningarna för en allemansrättslig tillgång till strandområden, detta för att trygga vars och ens rätt att nyttja naturen och dess strandområden.³²

Allemansrätten medför en inskränkning av fastighetsägares äganderätt, eftersom denne utan ersättning måste tåla att människor uppehåller sig på och i viss mån även nyttjar marken. Allemansrätten är även grundlagsstadgad enligt 2 kap. 15 § fjärde stycket RF, och innebär således en inskränkning i det skydd som i övriga delar följer av egendomsskyddsbestämmelsen i 2 kap. 15 § RF.³³ Den grundlagsstadgade rättigheten kan dock både inskränkas och utvidgas enligt lag.³⁴

I MÖD mål nr M 1357-16 gällde saken en prövning om strandskyddsdispens på en fastighet avseende nya byggnationer inom ett strandskyddat område.³⁵ Domstolen menade att åtgärderna som fastighetsägarna önskade vidta skulle utöka hemfridszonen, dock i mindre omfattning. Domstolen konstaterade även att allmänhetens tillgång till strandområdena inte skulle påverkas på något menligt sätt genom de planerade byggnationerna, och beviljade därför dispens från strandskyddet.

²⁸ Prop. 1952:187 s. 48.

²⁹ Prop. 2008/09:119 s. 36.

³⁰ Prop. 1993/94:229 s. 10; prop 1997/98:45, del 2 s. 84.

³¹ Prop. 2008/09:199 s. 37.

³² Prop. 2008/09:119 s. 98-99.

³³ Prop. 2009/10:80 s. 164 och 253.

³⁴ Bet. 1993/94:KU24 s. 33.

³⁵ MÖD mål nr M 1357-16 med avgörandedatum 2016-10-13.

I MÖD mål nr M 439-16 prövade domstolen möjligheten att bevilja strandskyddsdispens för att en enskild fastighetsägare skulle kunna bygga tre enbostadshus på sin fastighet.³⁶ I förevarande fall förelåg ett särskilt skäl för dispens enligt 7 kap. 18 c § andra punkten MB, eftersom det på fastigheten löpte en järnväg som avskilde det aktuella området från strandområdet.³⁷ Dock framhöll domstolen att åtgärden måste vara förenlig med strandskyddets syften för att dispens ska kunna medges enligt 7 kap. 26 § MB. Med beaktande av att området hade höga naturvärden och var viktig för det tätortsnära friluftslivet medgavs inte dispens från strandskyddet.

I MÖD mål nr M 1369-17 prövade domstolen möjligheten att bevilja dispens från strandskyddet för uppförandet av ett bostadshus på en strandskyddad fastighet.³⁸ Förutom att området omfattades av strandskydd var området även av riksintresse till skydd för naturvärden, kulturmiljön och friluftslivet. Dessutom låg marken inom ett område där främst det rörliga friluftslivet särskilt skulle beaktas på grund av kustområdets natur- och kulturvärden. Domstolen menade att ett nytt bostadshus på platsen skulle medföra en påtagligt avhållande effekt för allmänheten att tillträda området. Eftersom platsen inte tagits i anspråk på sådant sätt att det saknades betydelse för allmänhetens tillgång till området saknades det således skäl att bevilja dispens från strandskyddet.

2.2.2 Skydda och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet

Nästa punkt i strandskyddsbestämmelsen avser att skydda och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. Det biologiska skyddet framkommer av 7 kap. 13 § andra stycket andra punkten MB. Motiven till skyddet grundar sig dels i att strandområden anses vara särskilt värdefulla ur livsmiljösynpunkt för en mängd växter och djur och dels med hänsyn till att strandområdena anses utgöra en viktig skyddsgivande zon för dem.³⁹ Den biologiska mångfalden är stor i den unika strandmiljön och strandområdena utgör en viktig tillflykts- och spridningsplats för en mängd olika arter. Staten har således en skyldighet att förebygga negativa inverkningsvar avser det biologiska skyddet, vilket bland annat innefattar en skyldighet att motverka föroreningar, störningar och skador inom ett strandskyddat område samt att vidta åtgärder för att bevara områdena.⁴⁰

³⁶ MÖD mål nr M 439-16 med avgörandedatum 2016-12-22.

³⁷ Innebörden av de dispensgrundande skälen kommer att beskrivas under avsnitt 3.2.

³⁸ MÖD mål nr M 1369-17 med avgörandedatum 2017-06-21.

³⁹ Prop. 1993/94:229 s. 9-10.

⁴⁰ Prop. 2000/01:111 s. 39-40.

I MÖD mål nr M 10705-16 hade domstolen att ta ställning till om kontinuerlig gräsklippning nära strandlinjen medförde att allmänheten avhölls från att tillträda marken och om livsvillkoren för djur- och växtlivet väsentligen ändrades.⁴¹ Domstolen menade, genom att referera till tidigare avgöranden, att en gräsmatta typiskt sett avhåller allmänheten från att tillträda området och att åtgärden är svår att förena med strandskyddets syften, vilket medförde att åtgärden ansågs omfattas av förbudsbestämmelsen enligt 7 kap. 15 § MB.⁴² Med beaktande av att allemansrätten betraktades inskränkas och att det biologiska skyddet påverkades negativt av åtgärden menar domstolen att marken inte fick klippas mer än ett visst antal gånger per år.

2.3 En förbudslagstiftning

I syfte att upprätthålla strandskyddets syften framgår det av 7 kap. 15 § MB ett antal förbud mot att vidta vissa åtgärder inom ett strandskyddat område. Enligt nyss nämnda paragraf får den enskilde fastighetsägaren inte uppföra nya byggnader, ändra byggnaders användning eller uppföra andra anordningar som avhåller allmänheten från att tillträda området, vidta förberedande åtgärder av nyss nämnda slag eller annars vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. För att tydliggöra bestämmelsens innebörd kommer förbuden som räknas upp i paragrafen behandlas var för sig i närmast följande stycken.

Enligt första punkten är all nybyggnation förbjudet inom ett strandskyddat område, vilket i första hand riktar sig till den enskilde fastighetsägaren, men även till allmänheten.⁴³ Vad som innefattas i begreppet *byggnad* och vilka som således träffas av nybyggnadsförbudet diskuterades av domstolen i NJA 1986 s. 572. Domstolen fastslog att förbudet riktar sig till alla som vistas i ett strandskyddsområde, det vill säga till den enskilde fastighetsägaren som såväl den enskilde individen som beträder marken. Syftet med bestämmelsen är att trygga strandskyddets ändamål, vilket medför att en nybyggnation anses strida mot detta ändamål oavsett vem som ämnar vidta en nybyggnadsåtgärd. Vad avser frågan om vad som utgör en byggnad i paragrafens mening, menade domstolen att det är formen och storleken som är avgörande vid bedömningen. Den aktuella nybyggnationen i rättsfallet hävdades utgöra ett konstverk, men med beaktande av dess storlek och form fastslog domstolen att åtgärden stod i

⁴¹ MÖD mål nr M 10705-16 med avgörandedatum 2017-09-25.

⁴² MÖD mål nr M 10272-11 med avgörandedatum 2012-06-29 och MÖD mål nr M 202-12 med samma avgörandedatum som nyss nämnda mål.

⁴³ Prop. 1997/98:45 s. 85-86.

strid med föreskrifterna. Prejudikatet innebär således att förbudet enligt första punkten riktar sig till alla som vistas inom ett strandskyddat område samt att formen och storleken avgör vad som kan komma att utgöra en byggnad, oavsett dess ändamål.

I 7 kap. 15 § andra punkten MB förbjuds att befintliga byggnader, eller dess användning, ändras. Vidare förbjuds att andra anläggningar eller anordningar utförs om det hindrar allmänheten från att beträda området, som de annars enligt allemansrätten fritt får färdas. Av ordalydelsen framgår att den avhållande effekten gentemot allmänheten beaktas, vilket innebär att ändringar som inte kan antas inverka på allmänhetens beteende saknar betydelse.⁴⁴ Av relevans vid bedömningen är byggnadens eller anläggningens faktiska ändring, vilket innebär att själva avsikten med ändringen är oväsentlig i sammanhanget. Att exempelvis ändra en personalbyggnad för ett företag till att bli ett fritidshus har ansetts innebära en ökning av privatiseringen av området omkring byggnaden, vilket bedömts utgöra en otillåten ändring enligt förbudsbestämmelsens andra punkt.⁴⁵ Även invändiga ändringar omfattas av bestämmelsen. Detta medför att en fastighetsägarens önskan om att isolera sin byggnad eller förse byggnaden med elektricitet för att kunna använda den under större delar av året, kan vara dispensgrundande.⁴⁶

Som nämnts ovan innefattas även andra anläggningar som avhåller allmänheten från att färdas fritt på området av bestämmelsen. Åtgärder som åsyftas är exempelvis uppförande av staket, trädgårdsrabatter eller bersåer. Även allmännyttiga åtgärder såsom vindkraftverk innefattas i förbudet.⁴⁷ Körvägar och parkeringsplatser kan också anses medföra en avhållande effekt mot allmänheten, speciellt om de ska anläggas på ett område som är att betrakta som attraktivt för friluftslivet.⁴⁸ Det är åtgärder som inte är av ren tillfällig natur som förbudet tar sikte på. Exempel på åtgärder som visserligen kan komma att påverka allmänhetens rörelsefrihet, men som är att betrakta som tillfälliga åtgärder, är båtar som tillfälligt dras upp på marken eller att trädgårdsmöbler tillfälligt uppställs. Om man däremot upplåter marken mot en avgift kan åtgärden komma att betraktas som en anordning i bestämmelsens mening.⁴⁹

⁴⁴ Prop. 2008/09:119 s. 40.

⁴⁵ MÖD mål nr M 6222-14 med avgörandedatum 2015-02-23.

⁴⁶ Prop. 2008/09:119 s. 100.

⁴⁷ I MÖD mål nr M 3356-15 med avgörandedatum 2015-11-27 nekades dispens för ett vindkraftverk som delvis legat inom ett strandskyddat område.

⁴⁸ Prop. 1997:98:45 del 2 s. 86-87.

⁴⁹ Jonzon, 1988, s. 108-109.

Vad avser tredje punkten i förbudsbestämmelsen är förberedande åtgärder, såsom grävarbeten och trädgård, otillåtet inom ett strandskyddat område om åtgärden syftar till att möjliggöra otillåten bebyggelse som avses i 7 kap. 15 § första och andra punkten MB.⁵⁰ Alla typer av förberedelsearbeten, oavsett åtgärdens storlek och omfattning omfattas. Även om det kan tyckas att en åtgärd av mindre omfattning inte märkbart påverkar miljön på en strandskyddad fastighet, är strandområdet oerhört känsligt för biotoper och därav särskilt skyddsvärt.⁵¹

Enligt 7 kap. 15 § fjärde punkten MB förbjuds åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. I punkten innefattas såväl positiva förändringar som negativa förändringar ur biotopsynpunkt. Vad avser begreppet *väsentligt förändra* i paragrafens mening, bortfaller förändringar som är att betrakta som *obetydliga* från tillämpningsområdet. Förändringar som är att betrakta som obetydliga är om en fastighetsägare gräver en mindre grop på sin fastighet, staplar upp ved eller röjer sly i normal omfattning.⁵² Det väsentliga vid bedömningen är huruvida åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Detta innebär att en åtgärd som inte anses utgöra en väsentlig förändring på exempelvis en befintlig tomtmark, kan komma att utgöra en väsentlig förändring utanför en avgränsad tomtmark. Anledningen till detta är att en åtgärd kan ha en större inverkan på djur- och växtligheten om marken där åtgärden önskas ske påverkar i större omfattning om marken tidigare varit opåverkad naturmiljö i jämförelse om åtgärder redan vidtagits på marken. Av motiven framgår att exempel på åtgärder som riskerar att väsentligt förändra livsvillkoren för djur- och växtlivet är muddring av mjukbottnar, fällning av mer än ett träd och anläggning av konstgjorda sandstränder.⁵³

2.4 Undantag från förbuden

Som läsaren säkerligen förstår av ovan beskrivna förbud enligt 7 kap. 15 § MB har fastighetsägaren en begränsad möjlighet att vidta vissa uppräknade åtgärder på sin fastighet. Men i sedvanlig ordning finns undantag från huvudregeln, vilka framgår i 7 kap. 16-17 §§ MB. I det kommande avsnittet kommer undantagsbestämmelserna att beskrivas. Med beaktande av att undantagen enligt 7 kap. 16 § MB riktar sig till näringsidkare, faller detta utanför uppsatsens syfte och kommer således inte att beskrivas närmare. I stället är 7 kap. 17 § MB av intresse i

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 86.

⁵¹ Naturvårdsverket, 2012, s. 18.

⁵² Prop. 2008/09:119 s. 100.

⁵³ Prop. 2008/09:119 s. 101.

sammanhanget, på grund av att undantagsbestämmelsen kan komma att påverka den enskilde fastighetsägaren. Undantagsbestämmelsen innebär en möjlighet att vidta en komplementåtgärd på en fastighet inom ett strandskyddat område.

För den enskilde innebär undantaget till förbudet en möjlighet att vidta kompletterande åtgärder på en fastighet som har en huvudbyggnad enligt 7 kap. 17 § MB. Regeringen, eller den myndighet som regeringen ger befogenheten till, får meddela föreskrifter om att förbuden enligt 7 kap. 15 § MB inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från den befintliga huvudbyggnaden. Dock inte närmare strandlinjen än 25 meter samt vara belägen inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om strandskyddsdispens. Om det finns flera huvudbyggnader på fastigheten, exempelvis ett flertal likvärdiga fritidshus, gäller begränsningen för varje enskild huvudbyggnad.⁵⁴

Enligt 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har länsstyrelsen befogenhet att meddela undantagsföreskrifter i enlighet med paragrafens ordalydelse. Av motiven framgår att undantag från förbuden enligt 7 kap. 15 § MB ska ske med restriktivitet, speciellt om det aktuella området har stora naturvärden. Anledningen till detta är att det anses olämpligt att meddela undantag från förbuden inom ett attraktivt område där friluftslivet är väletablerat och där en privatisering nära strandområdet skulle vara avgörande hur allmänheten uppfattar rätten att tillträda marken.⁵⁵

⁵⁴ Prop. 2008/09:119 s. 102.

⁵⁵ Prop. 2008/09:119 s. 103.

3 Dispens från strandskyddet

3.1 Den enskilde fastighetsägaren

I de närmast följande kapitlen kommer det redogöras för vad som krävs för att medge dispens från strandskyddsbestämmelserna. Syftet med avsnittet är att tydliggöra för läsaren vilka krav som ställs på den enskilde fastighetsägaren vad avser möjligheten att beviljas dispens. Vid dispensprövningen synliggörs spänningen mellan fastighetsägarens grundlagsstadgade egendomsskydd och allmänhetens intresse om en oinskränkt natur och oexploaterade stränder.

3.2 Särskilda skäl för dispens

I avsnittet kommer de dispensgrundande skälen enligt 7 kap. 18 c § MB att beskrivas. Inledningsvis kan det konstateras att det åvilar den enskilde fastighetsägaren att ansöka om dispens hos behörig kommun, vilket således är det första steget i dispensprövningen. Det är även fastighetsägaren som har att bevisa att särskilda skäl enligt bestämmelsen föreligger.⁵⁶ Det första steget är att utreda om det föreligger särskilda skäl för att bevilja dispens enligt 7 kap. 18 c § MB.⁵⁷ Om särskilda skäl anses föreligga sker därefter en intresseprövning mellan den enskildes intressen och mot det allmännas enligt 7 kap. 25 § MB, vilket kommer att utredas närmare under nästföljande rubrik.

Som framförts tidigare innebär strandskyddsbestämmelserna de facto ett förbud mot att vidta åtgärder inom ett strandskyddat område enligt 7 kap. 15 § MB. Av 7 kap. 18 c § MB framgår att fastighetsägaren har en möjlighet att ansöka om dispens från strandskyddet, och att denna kan komma att beviljas dispens om det föreligger vissa specifika omständigheter. Syftet med de i bestämmelsen uppställda skälen är att särskilja de fall där dispens kan tänkas vara lämplig, från de situationer när dispens är att betrakta som olämplig utifrån vad det aktuella området avses att nyttjas till. Det krävs att minst ett av de särskilda skälen föreligger för att grunda en dispens från strandskyddet, och bestämmelsen 7 kap. 18 c § MB är att betrakta som uttömmande.⁵⁸ I motiven framgår vidare att dispens ska beviljas restriktivt, särskilt i områden där allmäntillgängligheten är av stor betydelse och är av väsentlighet för det biologiska skyddet. Med anledning av detta ska alltid en prövning ske i det enskilda fallet för att avgöra vilken påverkan en eventuell dispens kan komma att ha på det rörliga friluftslivet och för djur- och

⁵⁶ Bevisbördan framgår av 2 kap. 1 § första stycket MB; prop. 1997/98:45 del 1 s. 210.

⁵⁷ Prop. 2008/09:119 s. 104.

⁵⁸ Ibid.

växtlivet.⁵⁹ Notera att 7 kap. 18 c § första stycket fjärde punkten MB avser utvidgning av redan befintlig näringsverksamhet, vilket innebär att punkten inte är av intresse i sammanhanget.⁶⁰ Inte heller 7 kap. 18 c § första stycket femte punkten MB, att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, är relevant i sammanhanget och kommer således inte studeras närmare. Anledningen till detta är att den enskilde fastighetsägaren inte träffas av punkten, utan det är istället åtgärder som ger långsiktiga fördelar för samhället, exempelvis genom infrastruktur, tätortsutveckling eller kultur som innefattas av dispensgrunden.⁶¹

3.2.1 Redan ianspråktagen mark

Som beskrivits ovan krävs det att åtminstone en av de punkter som räknas upp såsom särskilda skäl för dispens är uppfyllda för att en ansökan om dispens ska kunna meddelas. Av 7 kap. 18 c § första stycket första punkten MB framgår att om marken, som dispensen avser, redan är ianspråktagen är detta att betrakta som ett uppfyllt särskilt skäl till dispens. Innebörden av detta är att marken betraktas som redan ianspråktagen vilket i sin tur medför att det aktuella området saknar betydelse för strandskyddens syften. Det kan exempelvis röra sig om att det redan finns en befintlig byggnad på tomten, dock ska åtgärden som dispensen avser inte utvidga det privata området på bekostnad av den allemansrättsliga tillgängligheten.⁶² Åtgärder som kan aktualiseras enligt paragrafens första punkt kan bland annat vara uppförande av fritidshus eller komplementbyggnad. En komplementbyggnad kan exempelvis utgöra en gäststuga eller uthus, dock under förutsättning att komplementbyggnaden ligger i nära anslutning till huvudbyggnaden. Det kan vidare röra sig om en ersättningsbyggnad i de fall att den tidigare byggnaden inte existerar längre på grund av exempelvis brand. Förutsättningen i det fallet är att ersättningsbyggnaden har samma användningsområde som den tidigare byggnaden, och således inte utvidgar den privata zonen.⁶³

I MÖD mål nr M 9284-16 konstaterade domstolen inledningsvis att prövningen om marken är att betrakta som redan ianspråktagen, ska göras med stor restriktivitet.⁶⁴ I fallet ansökte fastighetsägarna om dispens för att uppföra en nybyggnation på en fastighet inom ett utvidgat strandskyddsområde. I det aktuella fallet låg platsen för den sökta dispensen tämligen långt från

⁵⁹ Prop. 2008/09:119 s. 104-105.

⁶⁰ Se fotnot 8.

⁶¹ Prop. 2008/09:119 s. 106.

⁶² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 89.

⁶³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 89-90.

⁶⁴ MÖD mål nr M 9284-16 med avgörandedatum 2017-09-07; prop. 2008/09:119 s. 53.

den befintliga byggnationen på fastigheten. Frågan av intresse i sammanhanget var således om området för den sökta dispensen ingick i den befintliga byggnationens hemfridszon. Området mellan den befintliga byggnationen och den tilltänka platsen för nybygget bestod av ett delvis rivet uthus, öppen gräs- och slybevuxen mark och gav fri sikt mellan platserna. Detta medförde dock inte att platsen ansågs ianspråktagen och obetydlig för strandskyddets syften. Med beaktande av att domstolen vid syn konstaterade att det förelåg alternativa tänkbara platser på fastigheten för nybyggnationen, ansågs det inte oproportionerligt att neka strandskyddsdispens på den aktuella platsen.

I MÖD mål nr M 8417-16 meddelade domstolen dispens från strandskyddet för nybyggnad av ett fritidshus på en fastighet inom ett strandskyddat område.⁶⁵ Dispensen meddelades dock med villkor om att huset inte fick förses med fönster på husets ena sida. Av relevans i sammanhanget var att länsstyrelsen år 1968 medgav att hela fastigheten fick tas i anspråk som tomtplats, vilket således innebar att huvudregeln är att dispens kan meddelas för byggnad på ansökt plats. Dock under förutsättning att byggnaden inte utvidgade hemfridszonen utanför fastigheten. Domstolen hade därför att beakta vilken faktisk avhållande effekt den nya byggnaden skulle medföra utifrån dess utformning och storlek samt övriga förhållanden i omgivningen.⁶⁶ Med hänsyn till att det tilltänkta fritidshuset inte skulle utvidga den privata zonen eftersom fastigheten avgränsades av ett skogsparti, beviljade domstolen strandskyddsdispens förenat med villkor.

3.2.2 Väl avskilt

Av 7 kap. 18 c § första stycket andra punkten MB framgår ytterligare en omständighet som utgör en dispensbeviljande grund. Enligt punkten utgör det särskilda skälet till dispens om det i området föreligger en väg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering som genom sin utformning gör att det aktuella området är avskilt från det område som är att betrakta som allemansrättsligt tillgängligt. Den avskiljande effekten ska ha sitt upphov i en exploatering som människor åstadkommit, vilket betyder att naturliga fenomen såsom höjdformationer eller otillgänglig mark inte omfattas av dispensgrunden.⁶⁷

⁶⁵ MÖD mål nr M 8417-16 med avgörandedatum 2017-06-02.

⁶⁶ Framgår även av MÖD 2009:35.

⁶⁷ Prop. 2008/09:119 s. 105.

I MÖD mål nr M 5451-13 menade domstolen att särskilda skäl för dispens inte förelåg.⁶⁸ Bakgrunden i fallet var att en fastighetsägare ansökt om strandskyddsdispens för ändrad användning av byggnad från reception till fritidshus. Byggnaden var belägen inom ett strandskyddat område, och var av betydelse för det rörliga friluftslivet på grund av att det tidigare bedrivits campingverksamhet på den aktuella platsen. Domstolen hade att pröva om den ekonomibygnad och stig som avskilde byggnaden från strandlinjen uppfyllde kraven enligt 7 kap. 18 c § första stycket andra punkten MB. Domstolen menade att den befintliga bebyggelsen inte kunde medföra att dispens kunde medges, och inte heller uppfyllde den tidigare campingverksamheten att marken kunde betraktas som redan ianspråktagen mark enligt bestämmelsens första punkt. Som grund för sin ståndpunkt framhöll domstolen att en reception inte har en hemfridszon på samma sätt som ett bostadshus samt att campingverksamheten var avslutad. Någon proportionalitetsbedömning mellan den enskildes intresse av ett bostadshus i förhållande till strandskyddets skyddsintresse gjordes således inte, eftersom särskilda skäl för dispens inte ansågs föreligga.

I MÖD mål nr M 10315-16 prövade domstolen möjligheterna att bevilja strandskyddsdispens för att bygga ett nytt bostadshus på en fastighet utifrån 7 kap. 18 c § MB första stycken andra punkten.⁶⁹ Fastighetsägaren menade att platsen var att betrakta som väl avskild från området närmast strandlinjen genom en bilväg samt en gång- och cykelväg. Domstolen poängterade i sitt domskäl att hänsyn även ska tas till den enskildes intressen och att en inskränkning i den enskildes rätt inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet tillgodoses enligt 7 kap. 25 § MB. Vad avser vägens avskiljande effekt hänvisade domstolen till ett förarbetsuttalande där det framgår att vägen ifråga måste ha en så avskiljande effekt att den plats som dispensen avser saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv.⁷⁰ Detta innebär att vägen måste vara av sådant slag att allmänheten typiskt sett avstår från att passera över den, vilket medförde att domstolen ansåg att gång- och cykelvägen inte uppfyllde bestämmelsens krav i det aktuella fallet. Inte heller bilvägen ansågs utgöra ett särskilt skäl enligt andra punkten. Hastighetsbegränsningen på bilvägen var 70 km/tim och var av bredare slag eftersom vägen hade en gång- och cykelväg som löpte parallellt. Domstolen menade slutligen att med hänsyn till den vikt som lagstiftaren lagt vid strandskyddet och de värden som strandskyddet avser att skydda, var det inte oproportionerligt att avslå ansökan om strandskyddsdispens.

⁶⁸ MÖD mål nr M 5451-13 med avgörandedatum 2013-10-18.

⁶⁹ MÖD mål nr M 10315-16 med avgörandedatum 2017-08-16.

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 89.

3.2.3 Specifikt platsbehov

Av tredje punkten framgår att man som särskilt skäl får beakta om området behövs för en anläggning som genom sin funktion måste ligga vid vatten, och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Av motiven framgår att stor restriktivitet bör gälla i synnerhet i områden som är tillgängliga för allmänheten eller av betydelse för djur- och växtlivet. Vad avser det sistnämnda innefattas exempelvis grunda mjukbottnar, strandängar samt i tätbebyggda områden.⁷¹ Proportionalitetsprincipen ska även invigas i bedömningen, vilket innebär att omfattningen som krävs för att anläggningen ska fylla sin funktion ska beaktas, vilka efterföljande effekter som åtgärden kan komma att innebära samt om behovet med anläggningen kan tillgodoses på ett annat mindre ingripande sätt utanför det strandområde som dispensen avser.⁷² Det räcker inte med att konstatera att en brygga genom sin funktion måste ligga vid vattnet, utan det ska även prövas om behovet av bryggan kan tillgodoses utanför området utan att det medför orimliga kostnader och andra olägenheter för fastighetsägaren.⁷³

I MÖD mål nr 1554-17 prövade domstolen om det förelåg särskilda skäl för ett bevilja dispens för en flytbrygga.⁷⁴ De punkter som åberopades som särskilda skäl var dels 7 kap. 18 c § första stycket MB och dels 7 kap. 18 c § tredje stycket MB, alltså att området var att betrakta som ianspråktaget och att anläggningen var av sådan funktion att den behövde ligga vid vattnet. Vad avser bestämmelsens första punkt menade domstolen att det visserligen hade funnits en brygga på platsen, men att den tänka flytbryggan medförde en sådan kraftig utökning av bryggans tidigare omfattning, att området inte kunde anses redan ianspråktagen på sådant sätt att marken saknar betydelse för strandskyddets syften. Med beaktande av bestämmelsens tredje punkt vidhöll domstolen att en brygga visserligen är av sådan funktion att den måste ligga vid vattnet och att behovet inte kan tillgodoses utanför området. Dock påpekade domstolen att fastighetsägaren inte var beroende av en brygga för att kunna nyttja sin fastighet, eftersom fastigheten hade landförbindelse. Domstolen menade vidare att det enligt praxis krävs starka skäl för att det allmänna intresset som strandskyddet syftar till att tillgodose ska behöva stå tillbaka för det enskilda intresset av att ha en egen brygga, och avslog ansökan om dispens genom att hänvisa till tidigare praxis.⁷⁵

⁷¹ Prop. 2008/09:119 s. 105.

⁷² Prop. 2008/09:119 s. 105. Se även avsnitt 4.1 angående proportionalitetsprincipen.

⁷³ Bengtsson m.fl. lagkommentar 7 kap. 18 c första stycket tredje punkten MB, 2017-06-16, Zeteo.

⁷⁴ MÖD mål nr M 1554-17 med avgörandedatum 2017-10-13.

⁷⁵ Jfr exempelvis MÖD mål nr M 6370-12 och mål nr M 9186-13, båda med avgörandedatum 2013-01-03.

3.2.4 Tillgodose annat mycket angeläget intresse

Sista punkten av de omständigheter som kan komma att utgöra ett särskilt skäl för att meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna för den enskilde fastighetsägaren framkommer av 7 kap. 18 c § MB första stycket sjätte punkten MB. Skälet för dispens enligt sjätte punkten är om det föreligger ett mycket angeläget intresse. Av förarbetena framgår att de åtgärder som aktualiseras är att betrakta som unika för sin karaktär och gäller både för enskilda intressen och allmänna intressen, dock med en restriktiv tolkning avseende det förstnämnda. Av förarbetena framgår att ett mycket angeläget intresse kan vara åtgärder som är nödvändiga ur en miljö- eller försvarssynpunkt samt av naturvårdssynpunkt av unik karaktär. Det framgår dock inte vilka omständigheter som innefattas av punkten utifrån de enskilda intressena.⁷⁶

3.3 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område)

Av 7 kap. 18 e § MB framgår att ett LIS-område innebär ett område som är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Vidare ska ett LIS-område vara av sådant slag att det endast har en liten betydelse, och således tillgodoser strandskyddets syften i olika specifikt uppräknade områden runt om i Sverige. Som särskilt skäl vid en prövning om dispens från strandskyddet inom ett LIS-område får man enligt 7 kap. 18 d § MB även beakta om byggnaden eller åtgärden bidrar till att landsbygden utvecklas. Av nyss nämnda paragraf framgår även att om prövningen gäller dispens för att uppföra enstaka bostadshus med tillhörande komplementbyggnad eller annan åtgärd, får man istället beakta om huset avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. I motiven framgår att en kommun som utgångspunkt bör vara fri att bedöma vilka områden som är lämpliga för lättnader i strandskyddet. Bedömningen ska grundas på en avvägning mellan enskilda-, allmänna- samt statens intressen.⁷⁷

Av motiven framgår att reglerna i 3 och 4 kap. MB kan ge vägledning vilka områden som kan anses lämpliga för en lättnad av strandskyddet, och att undantag till lättnader i strandskyddet bör gälla med beaktande av skyddsintresset i nyss nämnda kapitel.⁷⁸ Beträffande begreppet *landsbygd* saknas en vedertagen definition av dess innebörd. Som indikation på att ett område är att betrakta som landsbygd kan gleshet, avstånd och tillgänglighet vara vägledande vid

⁷⁶ Prop. 2008/09:119 s. 106.

⁷⁷ Prop. 2008/09:119 s. 65.

⁷⁸ Prop. 2008/09:119 s. 62.

bedömningen.⁷⁹ Det bör påpekas att det generella strandskyddet enligt 7 kap. 13 § MB inte upphör att gälla om kommunen utpekat ett område som LIS-område i en översiktsplan, men vid en prövning om dispens gäller vissa lättnader i prövningen.⁸⁰ Dock ska det vid intresseprövningen även läggas vikt vid de särskilda bestämmelserna som gäller inom ett LIS-område, vilket innebär att även intresset av landsbygdsutveckling ska beaktas i bedömningen.⁸¹

3.4 Intresseprövning

Om det föreligger särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § MB ska en intresseavvägning ske enligt 7 kap. 25 § MB. Dispens får dock inte beviljas om det strider mot strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB. Av 7 kap. 25 § MB framgår att vid en prövning om strandskyddsdispens ska hänsyn tas till enskilda intressen. Vidare framgår att en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att tillgodose strandskyddets syften. Bakgrunden till paragrafen är egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § första stycket RF.⁸² Syftet med paragrafens ordalydelse är således att tillförsäkra att inskränkningar i den enskildes egendomsskydd inte går längre än vad som krävs för att tillgodose strandskyddets syften. Vidare är avsikten med en intresseprövning att ge rättstillämparen vägledning vad avser avvägningen mellan det allmänna intresset om skydd för strandområdena i förhållande till den enskilde fastighetsägarens intresse att nyttja sin fastighet som denne önskar.⁸³

Intresseprövningen är en kodifiering av proportionalitetsprincipen, som är en grundläggande rättsprincip som tillämpas inom förvaltningsrätten.⁸⁴ Det ska dock påpekas att intresseprövningen enligt 7 kap. 25 § MB inte ska betraktas som ett enskilt moment, utan prövningen ska ske som ett led i prövningen om särskilda skäl föreligger enligt 7 kap. 18 c § MB.⁸⁵ Detta är dessutom någonting som påpekas i rättstillämpningen. I MÖD mål nr M 9745-10 menade domstolen att dispens från strandskyddet inte kunde beviljas på grund av att särskilda skäl inte ansågs föreligga.⁸⁶ Vad avsåg intresseprövningen menade domstolen att hänsyn ska tas till det enskilda intressen vid prövningen om särskilda skäl föreligger, dock medför det ingen möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra

⁷⁹ Prop. 2008/09:119 s. 63.

⁸⁰ Prop. 2008/09:119 s. 70.

⁸¹ Ibid.

⁸² Bengtsson m.fl. lagkommentar 7 kap. 25 § MB, 2017-06-05, Zeteo.

⁸³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 97.

⁸⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321.

⁸⁵ Ds 2005:023 s. 107 och MMD mål nr M 5539-15 med avgörandedatum 2016-06-23.

⁸⁶ MÖD mål nr M 9745-10 med avgörandedatum 2011-06-03.

omständigheter än de som framgår av 7 kap. 18 c § MB. Detta innebär således att intresseprövningen enligt 7 kap. 25 § MB inte medför en ökad möjlighet till dispens än de dispensbeviljande omständigheterna som framgår av 7 kap. 18 c § MB. Resonemanget får även stöd av domstolens utläggning i MMD mål nr M 5539-15.⁸⁷ Fallet avsåg en prövning om strandskyddsdispens kunde medges för upprättande av ett bostadshus på fastigheten. Domstolen menade att det vore felaktigt att först bedöma om särskilda skäl föreligger enligt 7 kap. 18 c § MB och därefter konstatera att en intresseavvägning inte blir aktuellt om särskilda skäl inte anses föreligga. Av rättsfallet framgår vidare att en intresseavvägning inte endast ska göras enligt 7 kap. 25 § MB, utan även genom att tillämpa proportionalitetsprincipen som genomsyrar EKMR och således även RF. Av domstolens uttalande i fallet, som även är ett resultat av en kommunikation mellan svenska staten och Europadomstolen, går att utläsa att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid intresseprövningen.⁸⁸

⁸⁷ MMD mål nr M 5539-15 med avgörandedatum 2016-06-23.

⁸⁸ Se avsnitt 4.4 för en mer ingående beskrivning av proportionalitetsprincipen.

4 Egendomsskyddet

4.1 Ett konstitutionellt skydd

Egendomsskyddet enligt nationell rätt framgår av 2 kap. 15 § RF, och är således en grundlagsstadgad rättighet. Egendomsskyddsbestämmelsen har medfört samhällsdiskussioner i stor omfattning på grund av betydande politisk oenighet vad avser utformning, omfattning och nödvändigheten av egendomsskyddet. Politiska partier har exempelvis hyst farhågor om att ett alltför långtgående egendomsskydd kan medföra svårigheter att stifta lagar till skydd för natur och miljö.⁸⁹ Det kan således konstateras att egendomsskyddet enligt RF är ett resultat av en politisk kompromiss. Hur omfattande egendomsskyddet bör vara samt bestämmelsens innebörd har därav varierats över tid, beroende på samhällsstrukturer och politiska ställningstaganden.⁹⁰

Ett argument för ett starkt egendomsskydd är exempelvis att den enskildes möjligheter att nyttja sin egendom effektiviseras, eftersom att ett starkt egendomsskydd medför stabilitet för egendomsintressena. Ytterligare argument för ett starkt egendomsskydd är att rättssäkerhet skapas eftersom det medför förutsägbarhet. I en rättsstat som Sverige, torde detta vara idealiskt eftersom det utgör trygghet för den enskilde.⁹¹ Äganderätten syftar primärt till att skydda varje enskild individ från berövanden och inskränkningar av egendomen utifrån godtyckliga bedömningar.⁹²

För den enskilde fastighetsägaren innebär egendomsskyddet ett skydd mot statliga ingripanden, med enbart ett begränsat antal undantagssituationer när inskränkningar i rätten får ske och då i enlighet med vissa uttalade principer.⁹³ Detta medför således en begränsning i statens möjlighet att inskränka vissa grundläggande rättigheter för den enskilde, och att genom egendomsskyddet skapa ett område där staten saknar den primära makten med undantag från vissa angivna situationer.⁹⁴ Synsättet grundar sig på att all makt som utövas ska ske i någon form av kontroll och att den valda majoritetens beslutfattare åtar sig att respektera vissa grundläggande

⁸⁹ Bull & Sterzel, 2015, s. 83.

⁹⁰ Åhman, 2000, s. 40 ff.

⁹¹ Solheim, 2010, s. 44.

⁹² Åhman, 2000, s. 24.

⁹³ Årman, 2000, s. 24-26.

⁹⁴ Åhman, 2004, s. 32 och 172-173.

rättigheter.⁹⁵ Detta medför således att staten har ett ansvar att tillförsäkra att den enskilde kan förfoga och nyttja sin egendom utan ingripande åtgärder i den grundlagsstadgade rättigheten.⁹⁶

4.2 Fastighetsägarens egendomsskydd enligt regeringsformen

Följande kapitel syftar till att beskriva fastighetsägarens egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § RF. Med beaktande av att EKMR inkorporerades i svensk rätt ändrades den grundlagsstadgade egendomsskyddsbestämmelsen i då gällande 2 kap. 18 § RF, i syfte att bestämmelsen tydligare skulle överensstämma med EKMR.⁹⁷ Detta medförde att den tidigare lydelsen om rätt till ersättning vid expropriation, eller annat sådant förfogande, preciserades närmare i ljuset av egendomsskyddet enligt art.1.1 EKMR.⁹⁸ För att tydliggöra läsarens förståelse för egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF kommer paragrafen delas upp stycke för stycke och presenteras i separata avsnitt nedan.

4.2.1 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § första stycket RF

Av 2 kap. 15 § första stycket MB framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen ska behöva tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon annan genom expropriation eller annat sådant förfogande och inte heller behöva tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Dock legitimeras nyss nämnda inskränkningar om det krävs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Vad som framgår av bestämmelsens första stycke skyddas den enskilde huvudsakligen mot två olika typer av ingrepp, dels skydd mot expropriation och dels mot ingrepp som innebär att allmänheten inskränker användningen av mark och byggnader, så kallade rådighetsinskränkningar.⁹⁹ Det förstnämnda avser en förmögenhetsrätt, vilket i sammanhanget innebär ett skydd mot att äganderätt eller annan rätt av ekonomisk värde överförs eller tas i anspråk utan samtycke från äganderättsinnehavaren.¹⁰⁰ Åtgärder som omfattas av rådighetsinskränkningar är exempelvis användarförbud, byggnadsförbud och beslut om naturreservat.¹⁰¹ Detta medför att det främst är rådighetsinskränkningar av mark och byggnad som är av relevans med beaktande av uppsatsens syfte.

⁹⁵ Strömholm, 1996, s. 296.

⁹⁶ Solheim, 2010, s. 58-59.

⁹⁷ Prop. 1993/94:117 s. 179.

⁹⁸ Prop. 1993/94:117 s. 3.

⁹⁹ Prop. 2009/10:80 s. 163-164.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:80 s. 163.

¹⁰¹ Prop. 1993/94:117 s. 49; prop. 2009/10:80 s. 164.

Fastighetsägarens skydd mot rådighetsinskränkningar är som sagt inte ovillkorlig. Som framgår av första styckets sista mening har ett *angeläget allmänt intresse* företrädare framför skyddet mot rådighetsinskränkningar, förutsatt att åtgärden är proportionerlig. Vad som utgör ett angeläget allmänt intresse ska enligt motiven avgöras i varje enskilt fall utifrån vad som kan anses acceptabelt från en rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.¹⁰² Som exempel nämns i motiven samhällets behov av mark för naturvård samt miljöintressen, bostadsbyggnader, totalförsvarsändamål och rekreation.¹⁰³ Av motiven framgår att naturvård omfattar jakt och fiske.¹⁰⁴ Även samhällets behov av mark för att tillgodose behovet av gator och andra kommunikationsleder kan komma att innefattas av begreppet angeläget allmänt intresse.¹⁰⁵ Regeringen har poängterat i ett beslut avseende utvidgat strandskydd att strandskyddsintresset utgör ett angeläget allmänt intresse och att en rådighetsinskränkning till förmån för det allmänna intresset har stöd i 2 kap. 15 § RF och dess förordningar.¹⁰⁶ Det kan vidare konstateras att staten ges en förhållandevis vid bedömningsmarginal vad avser avvägningen.¹⁰⁷

I Högsta förvaltningsdomstolens dom mål nr 2603-16 hade domstolen att pröva om regeringens beslut om utvidgat strandskydd skulle stå fast.¹⁰⁸ Av relevans i sammanhanget menade regeringen att inskränkningar i användandet av mark och byggnader får ske om det är nödvändigt för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Miljöbalkens bestämmelser vad avser strandskydd syftar till att tillgodose ett sådant angeläget allmänt intresse.¹⁰⁹ Med beaktande av strandskyddets långtgående skyddsintresse menade domstolen att regeringens beslut skulle kvarstå. Detta innebär således att strandskyddet, i grundlagsbestämmelsens mening, innefattas i begreppet angeläget allmänt intresse som i sin tur legitimerar rådighetsinskränkningar.

¹⁰² Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹⁰³ Prop. 1993/94:117 s. 15-16 och 48.

¹⁰⁴ Prop. 1978/79:110 s. 15; prop. 1992/93:226 s. 89-90.

¹⁰⁵ SOU 2013:59 s. 45-46.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut mål nr M 2016/00584/Me med avgörandedatum 2017-04-20.

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:80 s. 165.

¹⁰⁸ Högsta förvaltningsdomstolens dom mål nr 2603-16 med avgörandedatum 2017-04-25.

¹⁰⁹ Prop. 1993/94:117 s. 15-16; prop. 2008/09:119 s. 53.

4.2.2 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § andra stycket RF

Om den enskilde genom expropriation eller något sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt 2 kap. 15 § andra stycket RF full ersättning utgå för förlusten. Ersättning ska även tillförsäkras om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den delen av fastighet. Av sista meningen i paragrafens andra stycke framgår att ersättning ska bestämmas enligt grunderna i lag. Omfattningen av den stadgade ersättningsrätten har varit omstridd, vilket resulterade i att begreppet *full* ersättning infördes i bestämmelsen efter att grundlagsutredningens förslag till ny regeringsform infördes genom 2010 års reform.¹¹⁰ Syftet med införandet av begreppet var att tydliggöra huvudprincipen om att full ersättning ska erhållas fastighetsägaren vid expropriation.¹¹¹

Bedömningen huruvida kvalifikationsgränsen¹¹² är att betrakta som uppnådd enligt ordalydelsen görs genom två led. Först och främst ska det konstateras att det handlar om *pågående markanvändning*, som i sin tur *avsevärt försvåras* av åtgärden. Vad avser innebörden av *pågående markanvändning* infördes begreppet redan genom 1972 års lagstiftningsreform, och medförde att begreppets tolkning och innebörd diskuterades.¹¹³ Begreppet ska ges en relativt generös tillämpning på så vis att markägare som genom beslut eller föreskrifter hindras från att vidta en normal rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning, men i vilket utsträckning detta kan komma att ske, och var gränsen ska dras, bestäms i det enskilda fallet.¹¹⁴ Det framgår av motiven att begreppet åsyftar på fastighetsägarens möjlighet att använda sin mark innan ianspråktagandet ägde rum, dock omfattas inte markanvändning som den enskilde planerat eller förväntar sig kan komma att ske i framtiden. Det krävs således att det föreligger adekvat kausalitet mellan ianspråktagandet och markanvändningen för att ersättning ska aktualiseras.¹¹⁵ Innebörden, och skillnaden mellan pågående markanvändning och ändrad markanvändning, diskuterades av HD i mål nr T 2762-14.¹¹⁶ Domstolen menade

¹¹⁰ SOU 2008:125 del 1.

¹¹¹ SOU 2008:125 del 1 s. 444.

¹¹² Skadan ska uppgå till en viss nivå, en så kallad kvalifikationsgräns för att ersättning ska utgå.

¹¹³ Se exempelvis prop. 1972:11 bil. 2 s. 333.

¹¹⁴ SOU 2013:59 s. 50-51.

¹¹⁵ SOU 2013:59 s. 64-65.

¹¹⁶ Högsta domstolen i mål nr T 2762-14 med avgörandedatum 2015-06-08.

bland annat att om en verksamhet kräver tillstånd eller dispens för att legitimeras är åtgärden att betrakta som ändrad markanvändning, och ersättning ska således inte utgå.¹¹⁷

Begreppet *avsevärt försvåras* i sammanhanget syftar till hur användningen av själva fastigheten påverkas av inskränkningen. Om det aktuella intrånget kan relateras enbart till det område som är berört kan även ett relativt litet ingrepp avsevärt försvåra användningen av det specifika området.¹¹⁸ Detta innebär således att regeln inte refererar till storleken på den ekonomiska förlusten, utan av intrångets omfattning. Intentionen är att en objektiv bedömning ska göras utifrån vilken betydelse rådighetsinskränkningen har för användningen av fastigheten, och således inte ur ett subjektivt perspektiv genom att beakta vad brukaren av fastigheten anser.¹¹⁹

Av bestämmelsens ordalydelse framgår att ersättning ska bestämmas enligt grunderna i lag. I 31 kap. 4 § MB stadgas vilka statliga åtgärder som är ersättningsberättigade. Av paragrafens första stycke framgår, i likhet med ordalydelsen enligt 2 kap. 15 § andra stycket RF, att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Vidare framgår det av 31 kap. 4 § andra stycket vilka beslut som faller in under statens ersättningsskyldighet. Nekad strandskyddsdispens är inte en av dessa. Dessutom kan det konstateras att en förutsättning för att ersättning ska utgå vad avser rådighetsinskränkningar är att den användning av mark eller byggnad som inskränkningen avser är lagenlig.¹²⁰ Detta innebär att inskränkningar i användandet av mark eller byggnad som stöds av en ren förbudslagstiftning, vilket strandskyddslagstiftningen utgör, inte omfattas av ersättningsskyldigheten enligt 2 kap. 15 § andra stycket RF.¹²¹

4.2.3 Innebörd och intention med 2 kap. 15 § tredje stycket RF

Inom svensk rätt gäller principen att ingripanden från det allmänna inte medför ersättning om grunden till ingripandet är hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.¹²² Principen kommer till uttryck genom 2 kap. 15 § tredje stycket MB, där det stadgas att inskränkningar i fastighetsägarens användning av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds-

¹¹⁷ Framgår även av prop. 1997/98:45 del 1 s. 550; prop. 1972:111 bil. 2 s. 334.

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 546.

¹¹⁹ Bengtsson, m.fl., 2014, supplement 13, s. 31:26-27.

¹²⁰ SOU 1993:40 s. 234; prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

¹²¹ SOU 2012:59 s. 49.

¹²² Bengtsson, 1994, s. 920-921; Bengtsson, 1996, s. 90-91 och 144-145; SOU 2001:19 s. 107.

eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Paragrafens tredje stycke infördes år 2011 i syfte att komma till rätta med de tolkningsproblem som uppkommit efter 1994 års grundlagsreform.¹²³ I de fall där ersättning inte utgår enligt lag, vilket exempelvis är ett faktum vid nekad strandskyddsdispens, kan någon rätt till ersättning inte grundas enligt 2 kap. 15 § tredje stycket RF.¹²⁴ När det föreligger tillräckligt starka allmänna intressen för att motivera ett ingrepp ska åtgärden inte hindras av ekonomiska faktorer för att säkerställa tryggheten vad avser säkerhet, hälsa och miljö.¹²⁵ Ett av skälen till detta är att många människor exempelvis skulle uppfatta det som stötande om en verksamhetsutövare skulle få ersättning för en verksamhet som allvarligt hotar närboendes hälsa.¹²⁶

En rätt till ersättning är knuten till vissa specifika fall av rådighetsinskränkningar enligt 31 kap. 4 § MB, exempelvis på grund av bestämmelser om nationalparker och kulturresevat. Dock har, som framkommit tidigare, en ägare av en fastighet inom ett strandskyddat område ingen rätt till ersättning vid strandskyddsföreskrifter eller vid nekad strandskyddsdispens.¹²⁷ Anledningen till detta är att strandskyddsbestämmelserna omfattas av en förbudslagstiftning, vilket i sammanhanget innebär att den enskilde inte är berättigad ersättning för att följa lagen.¹²⁸ Detta medför att ersättning inte utgår exempelvis för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller vid vägrad strandskyddsdispens.¹²⁹ Vid nekad strandskyddsdispens anses det inte att den pågående användningen av mark eller byggnad avsevärt försvåras om skälet till olägenheten uppstår till följd av hänsynsreglerna till skydd för miljön.¹³⁰

Emellertid finns det självfallet situationer när det inte kan anses rimligt att den enskilde ensam ska behöva bära ansvaret för den ekonomiska förlusten som inskränkningen innebär, även om rådighetsinskränkningen hänförs till hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.¹³¹ Situationer av detta slag aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter som drabbar den enskilde särskilt hårt eller som är helt utanför den enskildes kontroll.¹³² I situationer som

¹²³ SOU 2001:19 s. 107-108.

¹²⁴ Prop. 1993/94:117 s. 17 och 49-50; bet. 1993/94:KU 24 s. 29.

¹²⁵ Bengtsson, 1991, s. 152-153.

¹²⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 564.

¹²⁷ SOU 2013:59 s. 125.

¹²⁸ Prop. 2009/10:80 s. 168.

¹²⁹ Prop. 1993/94:117 s. 17; prop. 2009/10:80 s. 168.

¹³⁰ SOU 2013:59 s. 40-41.

¹³¹ Detta konkretiseras i NJA 2014 s. 332, se avsnitt 4.4.1.

¹³² Prop. 2009/10:80 s. 169.

dessa ska en avvägning göras mellan det allmänna- respektive den enskildes intresse, vilket kan resultera i en bedömning att den enskilde bör få ersättning för den inskränkning som drabbat densamme.¹³³ Av paragrafens sista stycke framkommer vidare att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten, oberoende av paragrafens tidigare tre stycken.¹³⁴

4.3 Europakonventionen

EKMR inkorporerades och införlivades i svensk rätt år 1995.¹³⁵ Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift som står i strid med Sveriges åtaganden enligt EKMR inte får meddelas. Egendomsskyddet enligt konventionen framgår av art. 1.1 EKMR. Tilläggsprotokollen i konventionen, däribland art. 1.1 EKMR som rör eigendomsskyddet, utgör en fri- och rättighet som inte nödvändigtvis har accepterats av alla medlemsstater.¹³⁶ Sverige har dock accepterat näst intill alla tilläggsprotokoll, vilket innefattar art. 1.1.¹³⁷ Den svenska rättstillämpningen påverkas i stor utsträckning av den tolkning Europadomstolen gör avseende innebörden av eigendomsskyddet. För att uppnå uppsatsens syfte att studera det konstitutionella eigendomsskyddet krävs det således att eigendomsskyddet enligt art. 1.1 EKMR kartläggs.

Enligt art. 1.1 EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin eigendom. Vidare får ingen berövas sin eigendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättsliga allmänna grundsatser. Eigendomsskyddet enligt EKMR innehåller tre grundsatser.¹³⁸ Den första fastslår en princip om respekt för den enskilde individens eigendom, den andra uppställer villkor för berövande av eigendom och den tredje principen stipulerar förutsättningarna för att göra inskränkningar i eigendomsskyddet.¹³⁹

Eigendomsskyddet enligt art. 1.1 EKMR skyddar en enskild fastighetsägare mot två ingrepp; dels ingrepp genom expropriation och dels rådighetsinskränkningar. Som nämnts tidigare är det främst rådighetsinskränkningar som är av relevans i sammanhanget, på grund av att nekad strandskyddsdispens medför en inskränkning i fastighetsägarrens rådighet och

¹³³ Prop. 2009/10:80 s. 169.

¹³⁴ Se avsnitt 2.2.1.

¹³⁵ EKMR inkorporerades i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹³⁶ Derlén m.fl., 2016, s. 111.

¹³⁷ Sverige har accepterat samtliga tilläggsprotokoll med undantag för tilläggsprotokoll 12 som rör allmänt diskrimineringsförbud.

¹³⁸ Domstolens tolkning framkommer bland annat av Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, 1989-02-21.

¹³⁹ SOU 2008:125 s. 431.

nyttjandemöjlighet av sin egendom.¹⁴⁰ Dock krävs att ett allmänt intresse föreligger för att legitimera en inskränkning i egendomsskyddet. Europadomstolen har tolkat begreppet *allmänt intresse* relativt extensivt, och gett medlemsstaterna ett långtgående ansvar att på eget bevåg besluta vilka omständigheter och åtgärder som ska utgöra ett allmänt intresse, s.k. *margin of appreciation*.¹⁴¹ Även om staterna har en långtgående befogenhet att tolka begreppet allmänt intresse, kan Europadomstolen överpröva om det föreligger en risk att staten utövat sin tolkningsbehörighet på ett oproportionerligt eller orimligt sätt.¹⁴² Att på nationell nivå tolka och besvara vad som utgör ett sådant intresse, som i sin tur kan medföra att en inskränkning i egendomsskyddet legitimeras, kan dessutom vara en fråga för statsvetenskapen att besvara, snarare än juridikens.¹⁴³ En restriktivitet som dock framkommer av Europadomstolens praxis är att ett berövande till förmån för endast en annan enskild individ, inte kan komma att utgöra ett allmänt intresse i det avseendet som artikeln åsyftar till.¹⁴⁴ Dock ska självfallet en proportionalitetsbedömning göras i varje enskilt fall vid bedömningen av vad som kan anses utgöra en legitim inskränkning.¹⁴⁵

4.4 Proportionalitetsprincipen

Som nämnts upprepade gånger i ovanstående utredning krävs det att det föreligger proportionalitet mellan det allmänna intresset, i form av strandskydd, i förhållande till det enskilda intresset, vilket är den enskilde fastighetsägarens intresse att vidta åtgärder på sin mark. Vid rättighetsinskränkningar, som en inskränkningen i egendomsskyddet utgör, krävs det att den aktuella begränsningen har stöd i lag, uppfyller ett legitimt ändamål, är lämplig för att uppnå ett specifikt ändamålet, är nödvändig samt att den inskränkande åtgärden är proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas i förhållande till de negativa effekterna som inskränkningen innebär för rättigheten.¹⁴⁶ Den sistnämnda aspekten tar sikte på proportionalitetsprincipen, vilket medför att ytterligare faktorer ska vägas in i bedömning av huruvida en rättighetsbegränsande åtgärd kan anses legitimerad.¹⁴⁷ Omständigheter som beaktas är bland annat om begränsningen är att betrakta som temporär eller permanent eller hur

¹⁴⁰ Se avsnitt 4.2.1.

¹⁴¹ Europadomstolens dom i *Jahn m.fl. mot Tyskland*, 2005-06-30, § 80; Se även Danelius, 2012, s. 545-546. och 562.

¹⁴² Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, 1989-02-21.

¹⁴³ Åhman, 2000, s. 266.

¹⁴⁴ Europadomstolens dom i *Den tidigare kungen av Grekland m.fl. mot Grekland*, 2000-11-23, § 79.

¹⁴⁵ SOU 2013:59 s. 47; Se även avsnitt 4.4.2 angående proportionalitetsbedömningen i Europadomstolen.

¹⁴⁶ Derlén m.fl., 2016, s. 280.

¹⁴⁷ Derlén m.fl., 2016, s. 288.

viktig rättigheten anses vara.¹⁴⁸ I sammanhanget innebär proportionalitetsprincipen således att det strandskyddets allmänna intresse ska stå i rimlig proportion i förhållande till den inskränkning som åtgärden medför för den enskilde fastighetsägaren. Principen är väl etablerad i svensk rätt, och kan betraktas ha uppnått karaktären av en generellt giltig rättsgrundsats som ska tillämpas av såväl lagstiftare samt i det enskilda fallet av myndigheter, förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar.¹⁴⁹

Proportionalitetsprincipen innebär i korta drag att en rådighetsinskränkning i egendomsskyddet ska stå i rimlig proportion till de konsekvenser som ingreppet kan komma att medföra för den enskilde fastighetsägaren. Både direkta och indirekta åtgärder som drabbar den enskilde omfattas av proportionalitetsprincipen.¹⁵⁰ Med beaktande av uppsatsens syfte innebär principen att en avvägning ska ske mellan det allmänna intresset av skydd för landets strandområden och det rörliga friluftslivet i förhållande till egendomsskyddets uppställda rätt för den enskilde att oinskränkt bruka sin fastighet i ett strandskyddat område.¹⁵¹ För den enskilde fastighetsägaren kan principen således ses som en säkerhetsgräns. I uppsatsens kontext syftar principen på att förhindra att det allmänna kräver en oproportionerlig stor uppoffring i form av rådighetsinskränkningar för den enskilde fastighetsägaren vid nekad strandskyddsdispens.¹⁵²

4.4.1 Proportionalitetsbedömningen i nationell domstol

Proportionalitetsprincipen omfattar en prövning av tre moment.¹⁵³ Först och främst ska det avgöras om åtgärden ifråga bidrar till att nå de allmänna mål som åtgärden syftar till att uppfylla. Om frågan besvaras nekande är åtgärden att betrakta som oproportionerlig för den enskilde, och ska således inte godkännas. Om frågan istället besvaras jakande är nästa steg att avgöra om det finns mindre ingripande alternativ men som ändå är realistiska utifrån en ekonomisk- och effektivitetssynpunkt. Om andra alternativ är uteslutna ska det slutligen göras ytterligare en avvägning mellan den allmänna nyttan i förhållande till konsekvenserna för den enskilde, i syfte att utröna om det råder en rimlig balans mellan intressena.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Ett exempel på detta är Europadomstolens dom i *Dudgeon mot Förenade kungariket*, 1981-10-22 där förbud mot homosexuella handlingar gav ytterligare tyngd i bedömningen på grund av att förbudet berörde privatlivets mest intima spektrum.

¹⁴⁹ Prop. 1993/94:117 s. 39-40; SOU 2010:29 s. 172-173. Se även RÅ 1996 ref. 44.

¹⁵⁰ Helmius, 2012, s. 133-161; Naartijärvi, 2013, s. 43-67.

¹⁵¹ SOU 2013:59 s. 62.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Tolkningen etablerades först i Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, 1982-09-23.

¹⁵⁴ Bull & Sterzel, 2015, s. 83-84. Se även avsnitt 4.3.

I MÖD 2003:119 hade domstolen att ta ställning till om dispens från strandskyddet kunde ges i ett område där dispens lämnats för kringliggande fastigheter.¹⁵⁵ Vid proportionalitetsbedömningen menade domstolen att hänsyn skulle tas till den samlade effekter av en mer omfattande dispensgivande i det aktuella området. Av relevans i sammanhanget var att den aktuella fastigheten låg i ett område av särskild betydelse för friluftslivet och naturvården samt att det inte ansågs föreligga något särskilt skäl enligt 7 kap. 18 c § MB, vilket resulterade i att domstolen menade att ett beviljande av dispensansökan skulle strida mot proportionalitetsprincipen.

I MÖD 2007:10 gjorde domstolen en likande bedömning som ovan nämnda rättsfall.¹⁵⁶ Dispensansökan avsåg fastighetsägarens önskan att bygga ett bostadshus på sin fastighet som låg inom ett utvidgat strandskyddsområde. Domstolen gjorde bedömningen att marken som fastighetsägaren önskade bebygga var den enda marken i området som var att betrakta som allemansrättsligt tillgänglig. Med beaktande av nyss nämnda omständighet och en avvägning mellan det allmänna intresset i förhållande med det enskilda intresset att bebygga ett bostadshus på sin fastighet, menade domstolen att dispens från strandskyddet inte kunde beviljas.

I MMD mål nr M 5539-15 medgavs fastighetsägaren bygglov av kommunen vid fastighetsförvärvet, vilket sedan upphävdes.¹⁵⁷ Mellan tomten och strandkanten låg en fem meter bred asfaltväg, som bland annat trafikerades av kollektivtrafiken. Den sista biten ner till strandkanten var tätbevuxet och svårtillgängligt. Detta till trots beviljades inte fastighetsägaren strandskyddsdispens, med beaktande av att domstolen inte ansåg tomten tillräckligt avskild från vattnet. Efter flera år av rättsprocesser i Europadomstolen gav MMD fastighetsägaren rätt, och beviljade således dispens från strandskyddet.¹⁵⁸ Efter en helhetsbedömning av fastighetsägarens situation menade MMD att markägarens intresse av att få bygga ett bostadshus på sin mark vägde tyngre än behovet av strandskydd. Domstolen uttalade att det vore oproportionerligt att vägra dispens i det aktuella fallet, dels med beaktande av att dispens beviljats tidigare och därav var en förutsättning för förvärvet, dels att det saknades möjlighet

¹⁵⁵ MÖD mål nr M 69-02 med avgörandedatum 2002-11-15.

¹⁵⁶ MÖD mål nr M 29302-05 med avgörandedatum 2006-05-31.

¹⁵⁷ MMD mål nr M 5539-15 med avgörandedatum 2016-06-23, rättsfallet benämns även under avsnitt 4.4.

¹⁵⁸ Europadomstolen meddelade ingen dom i målet eftersom svenska regeringen begärde att Europadomstolen skulle avskryva målet eftersom klaganden beviljats strandskyddsdispens i nationell domstol, se Europadomstolens avgörande *Ola Hjelm mot Sverige*, 2016-11-03.

att bebygga någon annan del av fastigheten och dels att den aktuella platsen saknade särskilda naturvärden.

Som nämnts tidigare påverkas innebörden av egendomsskyddet och avvägningen mellan det allmänna intresset i förhållande till det enskilda intresset i de nationella domstolarna av Europadomstolens tolkning av egendomsskyddet enligt art. 1.1 EKMR. Enligt Europadomstolens praxis ska en proportionalitetsbedömning, och ingreppets påverkan värderas utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande i frågan är om domstolen vid en helhetsbedömning anser att den enskilde får bära en orimligt stor börda.¹⁵⁹ Europadomstolen lägger stor vikt vid vilka ekonomiska konsekvenser en rådighetsinskränkning skulle medföra för den enskilde.¹⁶⁰ Detta är någonting som även får betydelse i svensk rättsutövning. I NJA 2014 s. 332 ansåg domstolen att ett myndighetsbeslut angående begränsningar av fiske i Torne älv skulle medföra en oskäligt tung börda för de berörda fastighetsägarna. Domstolen menade att staten var ersättningsskyldig på grund av att det ansågs råda ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av rådighetsinskränkning och den belastning som det medförde för klagandena. Europadomstolen har i sina avgöranden förtydligt vikten av en proportionalitetsbedömning vid egendomsberövanden om ekonomiska konsekvenser och ersättning är således en central fråga i bedömningen.¹⁶¹

4.4.2 Proportionalitetsbedömningen i Europadomstolen

År 1982 blev ett nordiskt land för första gången fälld i Europadomstolen för att inte iakttagit sina internationella åtaganden enligt konventionen. Detta nordiska land var Sverige. Domen var även en milstolpe i konventionens historia eftersom det var första gången ett land över huvud taget fällts för en kränkning av egendomsskyddet enligt art. 1.1 EKMR.¹⁶² I det aktuella avgörandet, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, hade Europadomstolen att ta ställning till om den då gällande Lex Norrmalm-lagen stred mot klagandes egendomsskydd enligt art. 1.1 EKMR.¹⁶³ Domen gällde även artikel 6 i konventionen, rätten till rättvis rättegång, men med beaktande av uppsatsens syfte kommer Europadomstolens ställningstagande vad avser

¹⁵⁹ Europadomstolens dom i *Evaldsson m.fl. mot Sverige*, 2007-02-13.

¹⁶⁰ Europadomstolens dom i *Hutten-Czapska mot Polen*, 2005-02-22.

¹⁶¹ Det ekonomiska intresset genom proportionalitetsbedömningen kommer att tydliggöras i närmast följande avsnitt.

¹⁶² Se dock Europadomstolens dom i *Marckx mot Belgiet*, 1979-06-13 där Belgien fälldes för att ha kränkt diskrimineringsförbudet av de rättigheter som garanteras i konventionen enligt artikel 14, vilket innefattar art. 1.1 EKMR.

¹⁶³ Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, 1982-09-23.

artikel 6 inte att studeras närmare. Lex Norrmalm-lagen beslutades av riksdagen år 1953 och gällde expropriation av fastigheter i samband med större stadsplaneringsprojekt. För de två berörda fastighetsägarna medförde lagen att det inte fanns någon möjlighet att överpröva ett expropriationsbeslut. Ett expropriationstillstånd innebar vidare ett byggförbud gentemot berörda fastighetsägare, och därav en svårighet att beviljas bygglov under förbudstiden. Det ska även tilläggas att de berörda fastighetsägarna inte fick någon information om hur lång förbudstiden skulle löpa, och fastighetsägarna var inte heller berättigade till ersättning för den skada som orsakats av långa expropriationstillstånd eller av att ett beviljat tillstånd inte utnyttjats.¹⁶⁴ Vad avser proportionalitetsbedömningen ansåg Europadomstolen att lagen medförde en stor osäkerhet och olägenhet för fastighetsägarna, som inte stod i rimlig proportion till det allmänna intresset. Ett av argumenten som framfördes var att olägenheterna för fastighetsägarna var överdrivna ur ett ekonomiskt perspektiv.

Ytterligare ett avgörande gentemot svenska staten är *Allan Jacobsson mot Sverige*.¹⁶⁵ Europadomstolen hade i rättsfallet att ta ställning till om ett långvarigt byggnadsförbud, utfärdat med stöd av då gällande byggnadslag (1947:385) och statens beslut att inte bevilja fastighetsägaren bygglov, utgjorde en kränkning av fastighetsägarens egendomsskydd enligt art. 1.1 EKMR. Europadomstolen menade att art. 1.1 EKMR inte hade kränkts. Vad avser proportionalitetsbedömningen menade domstolen att ingreppet i egendomsskyddet var legitimt med beaktande av att klagande aldrig innehaft en ovillkorlig rätt att bygga på marken samt att fastighetsägaren torde ha känt till begränsningarna i byggrätten redan vid fastighetsförvärvet.

I *Fredin mot Sverige* framförde Europadomstolen bland annat att miljöaspekten är ett allt viktigare intresse att beakta.¹⁶⁶ Till skillnad från *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* ansågs det dock inte att någon kränkning av art. 1.1 EKMR förelåg. I *Fredin mot Sverige* hade fastighetsägarna tillstånd att exploatera en grustäkt, vilket sedermera återkallades av svenska staten. Själva inskränkningen i äganderätten var lagenligt och stöd för åtgärden fanns i då gällande naturvårdslag (1964:822). Dock kvarstod frågan om proportionalitet beträffande det allmänna intresset i förhållande till inskränkningen i rätten att utnyttja egendomen för den enskilde. I proportionalitetsbedömningen menade Europadomstolen dels att staten har ett

¹⁶⁴ Se dock 5 kap. 16 § expropriationslag (1972:719), som stipulerar en rätt till ersättning om den exproprierande återkallar sin talan när målet om expropriationsersättning inletts.

¹⁶⁵ Europadomstolens dom i *Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1)*, 1989-10-02.

¹⁶⁶ Europadomstolens dom i *Fredin mot Sverige (nr 1)*, 1991-02-18.

betydande utrymme vad avser rätten att bedöma vad som erfordras för att tillgodose ett allmänt intresse, och dels att fastighetsägarna var medvetna om att exploateringsstillståndet kunde komma att upphöra när de investerade i grustakten. Europadomstolen lade således vikt vid fastighetsägarnas legitima förväntningar, och menade att på grund av att de var medvetna om att tillståndet kunde komma att upphöra var svenska statens inskränkning inte oproportionerlig och att en kränkning av art. 1.1 EKMR inte hade skett. Europadomstolen gjorde en liknande bedömning i fallet *Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland*, där omständigheterna var snarlika förhållandena i *Fredin mot Sverige*.¹⁶⁷

I *Hellborg mot Sverige* hade fastighetsägaren vägrats bygglov trots att ett positivt förhandsbesked medgetts.¹⁶⁸ Fastighetsägaren menade att det positiva förhandsbeskedet gav vederbörande rätt att bygga, och att staten hade agerat felaktigt när de nekat detta. Europadomstolen bedömde att byggnadsnämnden visserligen var skyldiga att meddela fastighetsägaren bygglov i enlighet med det positiva förhandsbeskedet, vilket resulterade i att det förelåg en rätt att få bygglov. Dock hade fastighetsägaren ingen rätt till ett faktiskt byggande. Europadomstolen menade att de ifrågasatta besluten var fattade i det allmänna intresse, och i proportionalitetsbedömningen framhöll domstolen att förhandsbeskedet visserligen medfört legitima förväntningar för fastighetsägaren om att få bygga ytterligare ett bostadshus på fastigheten, men även om bygglov beviljats gav det inte något skydd mot att faktiskt få påbörja byggnationen. Europadomstolen konstaterade att nationella myndigheters handläggning förvisso lämnade mycket att önska, men att den aktuella fastighetsägarens intresse om att bygga ytterligare ett bostadshus inte vägde upp mot det allmänna intresset och övriga grannars intresse att bevara området speciella karaktär. Europadomstolens slutsats var således att en kränkning av art. 1.1 EKMR å ena sida skett vad avsåg myndigheternas underlåtenhet att fullgöra deras lagligstadgade skyldighet att medge bygglov, å andra sidan var kraven enligt art. 1.1 EKMR uppfyllda i övrigt.

I *Depalle och Brosset-Triboulet*, båda mot Frankrike, innehade klagandena hus intill havet.¹⁶⁹ Klagandena hade fortlöpande fått tillstånd att förfoga över marken där husen var belägna, men hade även fått information om att tillståndet kunde komma att dras in och att ingen ersättning i

¹⁶⁷ Europadomstolens dom i *Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland*, 1991-11-29.

¹⁶⁸ Europadomstolens dom i *Hellborg mot Sverige*, 2006-02-28.

¹⁶⁹ Europadomstolens dom i *Depalle mot Frankrike*, 2010-03-29 och Europadomstolens dom i *Brosset-Triboulet m.fl. mot Frankrike*, 2010-03-29.

sådant fall skulle utgå. Med beaktande av ny lagstiftning beslöt myndigheterna att inte förlänga tillståndet med klagandena. I samband med detta erbjöds de att ingå ett avtal med staten som gjorde det möjligt för dem att bo kvar på marken under hela sin livstid, dock utan rätt att vidta byggnadsarbeten på fastigheten och utan rätt att överlåta den till tredje man. Proportionalitetsbedömningen som Europadomstolen gjorde i fallen var att väga å ena sidan inskränkningen i egendomsskyddet för de enskilda parterna å andra sidan det allmänna intresset att återställa marken till ursprungligt skick. Domstolen konstaterade inledningsvis att klagandena visserligen inte var fastighetsägare, men genom ett långvarigt innehav av fastigheten medgetts en rätt som ska anses skyddas av art. 1.1 EKMR. I den proportionalitetsbedömning som domstolen gjorde framgick att återställandet av marken tjänade ett allmänt intresse samt att klagandena fortlöpande blivit införstådda med att deras bruksrätt var sekundär och således kunde komma att upphöra. Europadomstolen lade även vikt vid att klagandena förkastat myndigheternas erbjudande om att även fortsättningsvis få bo kvar på fastigheten på vissa uppställda villkor. Med beaktande av nyss nämnda omständigheter fann domstolen att klagande inte fått bära en oproportionerligt tung börda och anförde att det inte förelåg någon kränkning av art. 1.1 EKMR.

I *Potomska och Potomski mot Polen* prövade domstolen om medlemsstaten kränkt fastighetsägarnas egendomsskydd enligt art. 1.1 EKMR.¹⁷⁰ Klagandena köpte år 1974 en bit mark av staten i syfte att bygga ett bostadshus och en bod. År 1987 klassades deras mark som ett historiskt minnesmärke av myndigheterna, vilket medförde att fastighetsägarna förbjöds bebygga marken. Myndigheterna hade resultatlöst försökt expropriera marken under flera år, dock saknades det pengar för att kunna ersätta klagandena vilket fick till följd att någon expropriation inte skedde. Konsekvensen för fastighetsägarna var således att de ägde en bit mark som de alltjämt inte kunde använda som de önskade. Beträffande proportionalitetsbedömningen menade Europadomstolen inledningsvis att medlemsstaterna som huvudprincip har en långtgående bedömningsmarginal för att skydda miljö- och kulturarv. Domstolen framförde vidare att det måste beaktas om den enskilde vid anskaffandet haft legitima förväntningar om ett visst användningssätt av egendomen, alltså om den enskilde visste eller haft anledning att misstänka att marken var skyddad eller skulle kunna komma att bli det. Med beaktande av att klagandena förvärvat marken av staten med ett uttalat syfte att bebygga marken med avsaknad av invändningar från staten, menade domstolen att inskränkningen

¹⁷⁰ Europadomstolens dom i *Potomska och Potomski mot Polen*, 2011-03-29.

medfört en alltför tung börda för de enskilda fastighetsägarna och att en kränkning av art. 1.1 EKMR skett.¹⁷¹

I *N.A. m.fl. mot Turkiet* hade Europadomstolen att ta ställning till om staten inskränkt klagandenas egendomsskydd enligt art. 1.1 EKMR.¹⁷² I fallet hade fem personer fått tillstånd att uppföra en hotellbyggnad på mark som individerna ärvt. Dock upphävde staten registreringen av klagandena som ägare till marken på grund av att marken var belägen vid havet och således inte kunde ägas privat samt ålade klagandena att riva det hotell som byggts. Utan framgång försökte klagandena förmå staten att ersätta dem för förlusten av marken och för den kostnad som hotellrivningen medfört. Vid proportionalitetsbedömningen lade Europadomstolen vikt vid den ekonomiska aspekten och menade att staten kränkt klagandenas rätt till respekt för sin egendom enligt art. 1.1 EKMR. Europadomstolen ifrågasatte inte lagligheten i att staten, till förmån för ett allmänt intresse, överförde äganderätten från klagandena till staten, dock var den ekonomiska bördan som de enskilda fått bära oproportionerligt stor. Det allmänna intresset var att marken låg nära stranden samt att människor skulle kunna röra sig fritt där, vilket enligt svensk rätt kan översättas såsom strandskydd i syfte att trygga allemansrättslig tillgång till strandområdet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att för att åtgärder ska anses proportionerliga samt vara konventionsenliga krävs det att åtgärden står i rimlig proportion till det intresse den är avsedd att tillgodose.¹⁷³ Den tilltänkta åtgärden får således inte vara mer långtgående än vad som är rimligt i förhållande till ändamålet. Även om det finns ett allmänt intresse som motiverar en inskränkning i fastighetsägarens egendomsskydd ska en avvägning ske mellan det allmänna intresset och den enskildes intressen.¹⁷⁴ Berövandet får inte innebära en oskäligt tung börda för den enskilde. Vad avser proportionalitetsbedömningen ska hänsyn tas till dels om den enskilde tillerkänts ersättning i någon form,¹⁷⁵ och des till de övriga omständigheterna under vilka ingreppet äger rum.¹⁷⁶ Det ska således göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall där flera olika omständigheter kan komma att tillmätas betydelse.

¹⁷¹ Som framgår av beskrivningen av målet rör tvisten expropriation, men avgörandet anses ändå relevant vad avser vilka omständigheter Europadomstolen lägger vikt vid i proportionalitetsbedömningen.

¹⁷² Europadomstolens dom i *N.A. m.fl. mot Turkiet*, 2016-01-15.

¹⁷³ Danelius 2012, s. 53.

¹⁷⁴ Europadomstolens dom i *Hutten-Czapska mot Polen*, 2008-04-28.

¹⁷⁵ Europadomstolens dom i *James m.fl. mot Förenade kungariket*, 1989-02-21.

¹⁷⁶ Europadomstolens dom i *Evaldsson m.fl. mot Sverige*, 2007-02-13.

5 Avslutande diskussion och analys

5.1 Strandskyddslagstiftningen i nationell rätt

Syftet med uppsatsen är att utreda och analysera om strandskyddslagstiftningen är förenlig med det konstitutionella egendomsskyddet. För att besvara uppsatsen syfte har tre frågeställningar uppställts; att utreda innebörden och intentionen med strandskyddslagstiftningen i svensk rätt, att kartlägga fastighetsägarens konstitutionella egendomsskydd samt studera om proportionalitetsprincipen beaktas i tillräcklig omfattning vid en prövning om strandskyddsdispens. I det närmast följande avsnittet ämnas att diskutera och analysera syftets första frågeställning.

Vad avser den första frågeställningen kan det konstateras av det rättshistoriska materialet att miljölagstiftningen, innefattande strandskyddslagstiftningen, har reformerats vid upprepade tillfällen under det senaste decenniet. I vårt moderna samhälle med en omfattande exploateringsutveckling, statsutveckling och ekonomisk välfärd ställs strandskyddslagstiftningen på sin spets. Å ena sidan krävs det ett långtgående strandskydd för att även i ett långsiktigt perspektiv trygga förutsättningarna för en fri tillgång till en välbevarad natur och oexploaterade stränder. Å andra sidan är det av stor vikt att den enskildes rättigheter att nyttja sin egendom inte inskränks slentrianmässigt. Det går inte att undgå att reflektera över att strandskyddslagstiftningen har utvecklats till nackdel för den enskilde. Innan år 1972 var den enskilde enligt då gällande rätt berättigad ersättning vid nekad strandskyddsdispens. Enligt 31 kap. 4 § MB, ersättningsbestämmelsen utifrån gällande rätt, innefattas inte nekad strandskyddsdispens av ersättningsbestämmelsen. En anledning till detta är att strandskyddslagstiftningen är att betrakta som en förbudslagstiftning, vilket innebär att det skulle te sig märkligt om ersättning erlades med anledning av att fastighetsägare följer lagen.

En viktig aspekt att belysa vad avser inskränkningens legitimitet i förhållande till den enskilde fastighetsägarens intresse, är individens legitima förväntningar. Med detta åsyftas vad en enskild kan tänkas förvänta sig när denne förvärvar en fastighet eller ansöker om strandskyddsdispens. Visserligen är det allmänt vedertaget att det föreligger strandskydd i hela landet vid hav, sjöar och övriga vattendrag samt att detta medför begränsningar i äganderätten. Å andra sidan blir situationen en annan om det istället är fråga om en fastighet som ägts av en familj i generationer och det av naturliga skäl krävs att nya byggnader eller åtgärder måste genomföras på fastigheten. Med hänsyn till det starka allmänna strandskyddsintresset som

kommer till uttryck av lagstiftning, förarbeten och praxis, har domstolarna en restriktiv hållning vad avser beviljande av strandskyddsdispens. Konsekvensen för den enskilda fastighetsägaren blir i dessa fall omfattande. Ett negativt beslut medför att fastighetens värde kan komma att påverkas om åtgärder och byggnationer förbjuds, och i värsta fall kan en fastighetsägare tvingas att sälja den generationsägda fastigheten om egendomsskyddet inskränks. Exemplifieringen kan låta som en överdrift eller som ett extremfall, men min uppfattning är dock att detta tyvärr inte är fallet. Fritidshus, fastigheter i glesbygden eller ärvda fastigheter inom tätbebyggt område är enbart exempel på när sociala förhållanden, ekonomiska konsekvenser och affektionsvärde kan komma att påverkas i stor utsträckning av ett negativt strandskyddsbeslut.

Som en fortsättning av ovan nämnda *legitima förväntningar*, kan det konstateras att detta är en omständighet som Europadomstolen betonar i praxis.¹⁷⁷ Visserligen beaktar även nationella domstolar i viss mån vilka legitima förväntningar som föreligger, dock saknas ett etablerat mönster i svensk rättstillämpning. Med detta menas att fastighetsägarens legitima förväntningar vid exempelvis ett fastighetsförvärv torde utgöra en ytterst viktig aspekt huruvida en inskränkning i egendomsskyddet kan anses godtagbart eller inte. Att utreda fastighetsägarens legitima förväntningar medför dessutom att omfattningen och konsekvenserna av en inskränkning i egendomsskyddet kartläggs. För att exemplifiera detta kan en jämförelse göras mellan en fastighetsägare som förvärvat mark med en utfäst om bygglov eller strandskyddsdispens, och en fastighetsägare där strandskyddet är allmänt vedertagen och någon utfästelse om dispens inte skett. Jag vill påstå att konsekvensen för den enskilde, inte enbart faktiska konsekvenser i form av ekonomiska- eller sociala aspekter, utan istället emotionella konsekvenser blir påtagligare i det första fallet. Det ska även tilläggas att tilltron till staten får sig en ordentlig törn om en enskild i första ledet blir lovad en åtgärd, för att därefter nekas densamma.

5.1.1 En strandskyddslagstiftning som skapar samhällsklyftor

En aspekt som är värd att lyfta är den lättnad som strandskyddslagstiftningen ger uttryck för genom LIS-regleringen.¹⁷⁸ För den enskilde fastighetsägaren medför bestämmelsen ytterligare en dispensgrund, vilket självfallet är att betrakta som positivt utifrån ett fastighetsägarperspektiv. Av 7 kap. 18 e § MB framgår att kommunerna i sin översiktsplan kan peka ut vilka områden som är i behov av landsbygdsutveckling, som därav medför en lättnad

¹⁷⁷ Se avsnitt 4.4.2.

¹⁷⁸ Se avsnitt 3.3.

vid en dispensprövning. Vad som innefattas av begreppet *landsbygd* är tämligen vagt, och preciseras inte närmare av motiven utan ska avgöras i varje enskilt fall. Av förarbetena framgår att begreppet i vissa fall kan omfatta även områden nära en tätort, bortsett från de största sådana samt ha en långsiktig påverkan i lokalt eller regionalt perspektiv. Regleringen medför att skillnader i lättnaden sker beroende på var i landet man som enskild väljer att bosätta sig. Enskilda som på grund av exempelvis sociala förhållanden enbart har möjlighet att inneha en fastighet i Stockholms skärgård, kommer behöva tåla en mer långtgående inskränkning i äganderätten än en enskild som har en fastighet i exempelvis Norrlands inland. LIS-regleringen resulterar i att omfattningen av egendomsskyddet blir beroende på var i landet den enskilde av olika anledningar har möjlighet att äga mark. Det handlar om såväl sociala omständigheter som ekonomiska förutsättningar var i Sverige man som enskild hamnar. Detta ska inte behöva vara avgörande för i vilken omfattning man som enskild fastighetsägare ska ges möjlighet att förfoga över sin mark.

Ytterligare en infallsvinkel värd att nämnda med beaktande om ovanstående diskussion angående LIS-regleringen, är att länsstyrelserna enligt 7 kap. 14 § MB kan besluta om utökat strandskydd om det krävs för att trygga strandskyddets syften. En kvalificerad gissning är att flertalet markområden omkring exempelvis Stockholms skärgård har krävt utökat strandskydd på grund av massiv exploatering, vilket för den enskilde fastighetsägaren innebär en ytterligare inskränkning i äganderätten i jämförelse med vad en fastighetsägare på landsbygden kan tänkas behöva utstå. Samtidigt går det inte att bortse från att strandskyddsbestämmelsernas betydelse och behov ställs på sin spets med beaktande av den exploatering som skett vid Sveriges väst- och östkust. Jag vågar hävda att gemeneman anser att det är attraktivt att bo strandnära, att det är önskvärt att ha sin egen brygga och att det är eftersträvansvärt att kunna upprätta byggnader för att fler familjemedlemmar ska kunna nyttja fastigheten. Dock är detta inte det enda vi samhällsmedborgare önskar, och kanske till och med kräver. Vi vill ha en oinskränkt natur, och oexploaterade stränder. Eftersom det dessutom i många delar av landet, främst i de större tätorterna, är en klassfråga att bo strandnära på grund av det höga ekonomiska värde en strandnära fastighet tillskrivs, är det av stor vikt att bevara strandskyddets syften för att även de som inte har den ekonomiska förutsättningen att förvärva en fastighet nära vattnet, ska kunna nyttja och njuta av en oinskränkt natur. Vikten av allemansrätten och icke privatiserade stränder ställs även på sin spets med beaktande av den tillströmning Sverige har haft av flyktingar och ensamkommande de senaste åren. Detta är människor som, i de allra flesta fall, varken har möjlighet att förvärva en fastighet i strandnära läge, eller har ett socialt nätverk som har det.

Miljön och stränderna är inte ämnade för endast en begränsad del av samhällets medborgare eller för en viss typ av samhällsklass som har den ekonomiska och sociala förutsättningen att äga mark. Naturen och stränderna är till för att nyttjas av alla människor, oavsett bakgrund och förutsättning.

Samhällets, befolkningen och statens intresse av en välbevarad natur och oexploaterade stränder går långt tillbaka i tiden och lagstiftningen har reformerats vid ett flertal tillfällen i syfte att stärka strandskyddets ställning. Visserligen är jag väl medveten om strandskyddets otvivelaktiga nödvändighet, men jag har en farhåga om att lagstiftare inte beaktar fastighetsägarens intresse vid ytterligare skärpning av lagstiftningen vad avser strandskyddet. Det är inte hållbart att ett intresse, i sammanhanget strandskyddet, vid upprepade tillfällen stärks till nackdel för den enskilde, utan att det sistnämnde intresset beaktas och tillskrivs betydelse. Det komplexa i situationen är att den utveckling som skett i samhället kräver att strandskyddet stärks. Det går inte heller att bortse ifrån att Europadomstolen uttalat att det är legitimt att staten antar en strikt förvaltningspolitisk i syfte att skydda kustområden.¹⁷⁹ En aspekt av vikt i sammanhanget är den höga levnadsstandard och samhällsekonomi som är representativt för landet. Exploaterade kuster och utrotningshotade vattenlevande biotoper är ett resultat av att fler människor inte bara vill bo strandnära, utan faktiskt har möjlighet till det. Även om detta är fantastiskt för de enskilda individerna, sätter det stor press på miljön att stå emot för den ökade efterfrågan.

5.1.2 En komplex lagstiftning

Med beaktande av den komplexitet som spänningen mellan strandskyddet i förhållande till egendomsskyddet de facto utgör, är konkreta åtgärdsförslag lättare sagt än gjort. Strandskyddet är i stor utsträckning en politisk fråga, vilket medför att strandskyddets ställning beror på den politiska makt som råder. I vårt moderna samhälle ges miljöfrågor och allemansrättslig tillgänglighet stort utrymme i den politiska- och offentliga debatten, vilket medför att den enskildes intressen lätt hamnar i skymundan. Det är allmänt vedertaget att de människor som på olika vis upprätthåller sig i landet, värdesätter goda naturtillgångar och fri tillgång till vattenområden, medan det främst är fastighetsägarna inom strandskyddat område som påverkas av och som höjer rösten mot att egendomsskyddet inskränks till förmån för det allmänna intresset. Av gruppen fastighetsägare i strandnära lägen är det dessutom enbart en viss del som

¹⁷⁹ Se avsnitt 4.4.2.

har varit, eller befinner sig i en sådan situation att strandskyddslagstiftningen direkt eller indirekt påverkar densamma. Detta innebär att till skillnad från den stora massan, som samhällsmedborgarna utgör, är den enskilde fastighetsägarens röst svag i jämförelse. Den lagstiftande makten behöver visa den enskilde individen respekt dels i lagstiftningsarbetet och dels i praktisk tillämpning. Det väsentliga är enligt min mening inte vad utfallet de facto blir vid en prövning om strandskyddsdispens, utan att den enskildes intresses såsom sociala- och ekonomiska faktorer tillskrivs betydelse samt att strandskyddet inte enbart på grund av dess ställning som angeläget allmänt intresse ges företräde framför den enskilde fastighetsägarens intressen.

Med beaktande av den nationella praxis som studerats är jag av den uppfattningen att domstolarnas bedömning av om särskilda skäl för dispens anses föreligga, i mångt och mycket saknar kontinuitet och dessutom ger en missvisande bild av de faktiska förhållandena. I MÖD mål nr M 10315-16 nekades dispens från strandskyddet för uppförandet av ett nytt bostadshus. Mellan den tilltänka byggnaden och strandlinjen löpte både en cykelbana och en bilväg med en maxhastighet på 70 km/tim. Domstolen menade att vägarna inte utgjorde en sådan avskiljande effekt att allmänheten typiskt sett skulle avstå från att passera densamma. Jag är av den uppfattningen att en väg där bilar passerar i omkring 70 km/tim utgör ett praktexempel på vad som avhåller allmänheten från att passera över den. Huvudregeln för en landsväg är 70 km/tim, och min uppfattning är att det inte förekommer några övergångsställen på en landsväg, utan det åligger människor som ämnar passera vägen att efter bästa förmåga springa över när det finns en lucka i tillströmningen av förbipasserande bilar.¹⁸⁰ Detta torde vara omständigheter som medför en ytterst avhållande effekt för allmänheten.

Det är också anmärkningsvärt att domstolen gjorde en annan bedömning i MMD mål nr M 5539-15, där det i likhet med avgörandet i föregående stycke fanns en avgränsande bilväg med maxhastighet 70 km/tim.¹⁸¹ Istället för att enbart fokusera på det allmänna intresset i form av strandskydd, valde domstolen att tillägna det enskilda intresset uppmärksamhet. Med beaktande av omständigheterna i fallet och att det skulle vara en orimlig börda för den enskilde att förbjuda uppförandet av ett bostadshus på fastigheten, beviljades dispens. I fallet i ovanstående stycke var det också fråga om ett bostadshus, som torde tillägnas betydelse i avvägningen. Men nej. I MÖD mål nr M 10315-16 lutade sig domstolen istället

¹⁸⁰ Se avsnitt 3.2.2.

¹⁸¹ Se avsnitt 4.4.1.

tillbaka på sina stolsryggar och hänvisade, i vanlig ordning, till förarbetsuttalanden om att dispens ska meddelas restriktivt och att strandskyddsintresset är så pass skyddsvärt att det ska ges företräde framför det enskilda intresset.

5.2 Det konstitutionella egendomsskyddet

Som rubriken ger indikation på kommer följande avsnitt att besvara syftets andra frågeställning. Som diskuterats tidigare i uppsatsen ska 2 kap. 15 § RF skydda den enskilde fastighetsägaren mot oönskade inskränkningar i äganderätten.¹⁸² Men när det handlar om statens möjlighet att i strandskyddets namn inskränka en fastighetsägares möjlighet att fritt disponera över sin egendom, tycks grundlagsskyddet enbart utgöra ett skydd för syns skull. Den politiska oenigheten av egendomsskyddets innebörd och omfattning vad avser inskränkningar på grund av miljöskäl, talar även det sitt tydliga språk om att den enskildes intressen inte är en självklarhet när det vägs mot miljöskäl. Som framgår av både förarbeten och doktrin syftar egendomsskyddet till att begränsa statens möjligheter att inskränka vissa grundläggande rättigheter för den enskilde. Dock tycks inte den enskildes rätt att vidta åtgärder eller andra önskade företeelser på sin ägda mark, om den aktuella fastigheten råkar ligga 100 meter från vattenbrynet, innefattas av denna rättighet. Det ska även för tydlighetens skull upprepas att även vattendrag som tidvis näst intill saknar vatten utgör ett vattendrag i strandskyddslagstiftningens mening¹⁸³. Detta innebär att det kan föreligga situationer då en enskild vid förvärvet inte är medveten om att det föreligger ett vattendrag på fastigheten, som vid en ansökan om bygglov kan komma att nekas med beaktande av strandskyddet.

5.2.1 En nationell bestämmelse för syns skull

Som framgår av ovanstående stycke har staten alltså ett ansvar om att tillförsäkra att den enskilde fastighetsägaren kan förfoga och nyttja över sin egendom utan inskränkningar. Dock anser jag att staten misslyckas radikalt med detta. Det handlar inte om att strandskyddsintresset ska ges en mindre skyddsvärd ställning, utan det handlar istället om att den enskilde fastighetsägares rättigheter exkluderas, både i förarbeten, i lagtexten och i den faktiska tillämpningen. Av grundlagsbestämmelsen framgår att inskränkningar i egendomsskyddet legitimeras om det krävs för att uppfylla ett angeläget allmänt intresse. Strandskyddet utgör ett sådant angeläget allmänt intresse. Redan här framgår att den enskilde fastighetsägares egendomsskydd är av sekundär betydelse. Dock är den enskilde tillförsäkrad ersättning om

¹⁸² Se avsnitt 4.

¹⁸³ Se fotnot 22.

staten inskränker den enskildes äganderätt. Men nekad strandskyddsdispens medför inte att pågående markanvändning försvåras, vilket är kravet för att ersättning ska tillerkännas. Fram till år 1975 hade till skillnad från gällande rätt, den enskilde rätt att få ersättning för den inskränkning som nekad strandskyddsdispens de facto utgör. Sammanfattningsvis kan konstateras att fastighetsägarens skydd vad avser nekad strandskyddsdispens knappast kan anses ges det skydd som egendomsskyddsbestämmelsen syftar till.

Jag vill ta mig friheten att göra en kort jämförelse med den enskildes rättigheter vad avser expropriation. I likhet med vad som gäller rådighetsinskränkningar handlar det om ett statligt ingrepp med begränsade möjligheter för den enskilde att invända mot beslutet. Vid expropriation tvingas den enskilde att tåla antingen att hela fastigheten eller delar av den exproprieras. Vid nekad strandskyddsdispens har visserligen den enskilde kvar egendomen i sin ägo, men i vissa fall blir fastigheten helt utan värde i en sådan situation, vilket var fallet exempelvis i avgörandet MMD mål nr M 5539-15.¹⁸⁴ I detta avseende ställdes den enskilde fastighetsägaren i ett sämre läge än om fastigheten istället skulle ha exproprieras, eftersom den enskilde är behäftad med en fastighet vars värde i hög grad kan komma att påverkas negativt av beslutet samt att ingen ekonomisk ersättning utgår. Vid nekad strandskyddsdispens har den enskilde fastighetsägaren en fastighet, som dock inte kan nyttjas. Självfallet är jämförelsen med expropriation en hårdragen parallell, men jag är av uppfattningen att i vissa specifika fall kan rådighetsinskränkningen i form av nekad strandskydd utgöra en minst lika långtgående konsekvens för den enskilde parten som vid expropriation.

Av 2 kap. 15 § RB framgår att den enskilde fastighetsägaren tillförsäkras full ersättning om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller om betydande skada uppkommer. Som framkommit i utredningen innebär en nekad strandskyddsdispens inte att det anses att pågående markanvändning avsevärt försvåras.¹⁸⁵ Min uppfattning av den faktiska ordalydelsen av 2 kap. 15 § andra stycket RF är att den ger uttryck för en långtgående ersättningskyldighet till förmån för den enskilde fastighetsägaren om inskränkningar i rätten att vidta åtgärder och upprätta byggnader på fastigheten föreligger. Men nej. Med beaktande av att nekad strandskyddsdispens inte anses medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras, faller fastighetsägaren utanför även den skyddskretsen.

¹⁸⁴ Se avsnitt 4.4.1.

¹⁸⁵ Se avsnitt 4.2.2.

Som nämnts tidigare kan dock ersättningsbegränsningen inte appliceras och godtas i alla situationer. Av NJA 2014 s. 332 framgår en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa fall. Det aktuella avgörandet rörde en gränsöverenskommelse mellan Sverige och Finland vad avsåg fiske och fiskevård i Torne älv. Avgörandet medförde att staten blev ersättningsskyldiga för den ekonomiska förlust som uppkommit till följd av ett fiskeförbud under lång tid. Avgörandet har relevans i sammanhanget vad avser ersättningsfrågan vid rådighetsinskränkningar. Som framkommit tidigare tillerkänns fastighetsägaren inte någon ersättning om ingreppen antingen beror av miljöskäl eller inte medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Dock kan det med beaktande av nyss nämnda avgörande konstateras att inskränkningen i ersättningsrätten inte är ovillkorlig. Om det anses vara orimligt att den enskilde ska behöva bära hela den ekonomiska bördan, kan ersättning utgå. Dock gällde avgörandet inte nekad strandskyddsdispens, men avgörandet är av intresse eftersom domstolen tillerkände ersättning för en rådighetsinskränkning som annars inte är ersättningsgrundande.

5.3 Proportionalitetsprincipen

De följande avsnitten syftar till att diskutera och analysera syftets tredje och sista frågeställning. Inledningsvis kan konstateras att jag självfallet anser att intresset av att trygga strandskyddets syften är av största vikt, och jag ifrågasätter nödvändigtvis inte avgörandenas utfall efter en avvägning mellan å ena sidan det allmänna intresset å andra sidan det enskilda intresset. Det jag ifrågasätter är den slentrianmässiga bedömningen som tycks ske vid dispensprövningen, och att nationella domstolar lägger beaktansvärt mycket fokus på det faktum att strandskyddet är att beakta som ett sådant angeläget allmänt intresse att det ska trumfa andra allmänna intressen samt ges företräde framför enskilda intressen. Utifrån den praxis som studerats i uppsatsen kan det utläsas att domstolen använder det förarbetsuttalandet för att rättfärdiga att det enskilda intresset åsidosätts. Det räcker inte med att slentrianmässigt hänvisa till förarbetsuttalanden, utan en grundlig proportionalitetsbedömning ska ske i varje enskilt fall.

5.3.1 Principens inverkan på den enskilde

Proportionalitetsprincipen har en stor betydelse för den enskilde individen. Ett exempel på detta är det uppmärksammade fallet MMD mål nr M 5539-15, då en fastighetsägare först beviljats strandskyddsdispens, som dessutom var en förutsättning för att köpet skulle genomföras, för att

därefter nekades dispens.¹⁸⁶ När beviljandet drogs in och fastighetsägarens möjligheter att bygga ett bostadshus på fastigheten omöjliggjordes, var marken oanvändbar. Till skillnad från att vidta åtgärder som skulle underlätta för ett visst ändamål, exempelvis en brygga, anser jag att en byggnad för bostadsändamål är av större vikt. Utan möjligheten att bygga en bostad på fastigheten är marken i praktiken oanvändbar med beaktande av syftet med förvärvet. När fastighetsägaren efter år av processande överklagade beslutet till MÖD nekades prövningstillstånd. Eftersom denne uttömt alla rättsliga möjligheter inom nationell domstol kvarstod endast möjligheten att rikta uppmärksamheten till Europadomstolen, vilken fastighetsägaren valde att göra. I det aktuella fallet fick fastighetsägaren tillslut dispens från strandskyddet och kunde upprätta en bostadsbyggnad på sin mark, men vägen dit var både lång och snårig. Om omständigheterna vore desamma, men att den drabbade fastighetsägaren istället var en individ utan exempelvis ekonomiska möjligheter att lägga de resurser som krävs eller var begränsad på grund av andra faktorer, hade konsekvenserna varit förödande för den enskilde fastighetsägaren.

Det väsentliga i ovanstående resonemang är att det allmänna intresset i form av strandskydd måste vägas mot det enskilda intresset, med beaktande av de unika omständigheterna i varje enskilt fall. Jag anser att rättssäkerheten och tilltron till rättsväsendet raseras när förarbetsuttalanden om att strandskyddet alltid ska ges företräde, tillämpas utan omsvep och utan grundläggande utredningar om hur beslutet påverkar det enskilda intresset. Det framgår av Europadomstolens praxis, med *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* i täten, att en proportionalitetsbedömning ska göras i syfte att tillförsäkra att inskränkningen i egendomsskyddet står i rimlig proportion till de konsekvenser som ingreppet innebär för den enskilde.¹⁸⁷ Det är ingen nyhet att denna avvägning ska göras i svensk rättstillämpning, utan detta framgår av 7 kap. 25 § MB. Av den nationella praxis som studerats framgår visserligen att en proportionalitetsbedömning till viss del görs, om än bristfällig.

Som framgår av ovanstående stycke har strandskyddslagstiftningen de facto ett lagstadgat utrymme för proportionalitetsprincipen, vilket framgår av 7 kap. 25 § MB. Detta borde vara en självklarhet i alla lagar inom svensk rätt, vilket det tyvärr inte är. Som exempel på bristfällig lagstiftning vad avser förenligheten med det konstitutionella egendomsskyddet är exempelvis fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL). Detta kommer till uttryck av

¹⁸⁶ Se avsnitt 5.2.1 och 4.4.1.

¹⁸⁷ Se avsnitt 4.4.2 samt Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, 1989-09-23, punk 105.

MÖD mål nr F 9782-15.¹⁸⁸ Målet avsåg FBL:s förenlighet med det konstitutionella egendomsskyddet, i en tvist angående fastighetsreglering. Utan att gå in på närmare detaljer kan kort sammanfattas att klagande menade att en fastighetsreglering stred mot fastighetsägarens egendomsskydd. Sammantaget kom domstolen fram till att reglerna i FBL inte möjliggör att en prövning av förhållandet mellan den aktuella tvångsåtgärden och det krav på allmänt intresse som egendomsskyddet kräver för att en inskränkning ska legitimeras. Detta innebär att det inte räcker med att pröva om det föreligger ett allmänt intresse, och således genomföra den avvägningen enligt FBL:s regler, det krävs sedermera att en separat prövning enligt 2 kap. 15 § RF sker. Av relevans i sammanhanget är att ledamöterna inte var eniga, vilket synliggör den osäkerhet och komplexitet som råder mellan egendomsskyddet och annan lagstiftning, i detta fall FBL. Värt att nämna är dessutom att det framgår av Europadomstolens praxis att ett allmänt intresse inte kan anses föreligga om det endast är till förmån för en annan enskild individ. Dock bygger FBL:s regler på principen om att fastighetsbildning är att betrakta som en enskild angelägenhet, vilket torde stå i strid med Europadomstolens praxis. Avsikten att belysa rättsfallet är att poängtera att strandskyddslagstiftningen har en förhållandevis tydlig och klar utformning, och att förarbetena har en konkret koppling till egendomsskyddet. På så sätt vill jag hävda att strandskyddslagstiftningen i faktisk bemärkelse uppfyller det konstitutionella egendomsskyddet.

5.3.2 Förslag på åtgärder

En förbättringsåtgärd vad avser proportionalitetsbedömningen i nationella domstolar är att i större utsträckning inspireras av Europadomstolens avvägningar. Som framgår av Europadomstolens praxis har de nationella domstolarna ett långtgående ansvar av att avgöra vad som utgör ett allmänt intresse, och således avgöra vilka omständigheter som kan komma att legitimera en inskränkning i den enskildes egendomsskydd.¹⁸⁹ Jag är av den uppfattningen att Europadomstolen gör en mer omfattande proportionalitetsbedömning, och ger utrymme för fler aspekter vad avser det enskilda intresset i bedömningen. Det framgår av Europadomstolens avgöranden att det är rimligt att lägga vikt vid den enskildes ekonomiska förhållanden, och beakta vilka konsekvenser det skulle medföra ur ett ekonomiskt perspektiv med en inskränkning av egendomsskyddet.¹⁹⁰ Detta är någonting som jag anser saknas i nationell praxis

¹⁸⁸ MÖD mål nr F 9782-15 med avgörandedatum 2017-03-06.

¹⁸⁹ Se avsnitt 4.4.2.

¹⁹⁰ Se exempelvis Europadomstolens dom i *Hutten-Czapska mot Polen*, 2005-02-22, avsnitt 4.4.1 och Europadomstolens dom i *N.A. m.fl. mot Turkiet*, 2016-01-15, avsnitt 4.4.2.

vad avser egendomsskyddsinskränkningar. Min ståndpunkt är att domstolar inte tar hänsyn till exempelvis ekonomiska konsekvenser och sociala påföljder i önskvärd utsträckning, vilket medför att den enskilde fastighetsägarens intressen inte beaktats i den utsträckning som krävs enligt proportionalitetsprincipen.

Jag anser vidare att det är ytterst anmärkningsvärt att staten, genom politiskt inflytande och genom dess markposition, redan i lagstiftningsprocessen avgör vilka samhällsintressen som ska ges företräde. Vad avser strandskyddslagstiftningen har staten konstaterat att strandskyddet utgör ett angeläget allmänt intresse, i den bemärkelsen att enskilda intressen får inskränkas till förmån för det allmänna. Dock anser jag att det går utöver lagstiftarens kompetens i detta sammanhang att genom förarbetsuttalande ge uttryck för att strandskyddet som sådant ska ges företräde framför alla andra allmänna intressen och framför enskilda intressen. Utifrån ett fastighetsägarperspektiv är uttalandet dels en långtgående inskränkning i deras grundlagsstadgade rätt och dels en begränsning i rättssäkerheten. Med detta menas att lagstiftning, oavsett vilken, visserligen grundas på politiska och samhällseliga värderingar, dock är det skillnad mellan att staten genom lagstiftning konkretiserar värden och områden som måste beaktas eller skyddas särskilt, från att i lagstiftningsprocessen göra ett generellt uttalande som ska vara tillämpligt i varje enskild situation. Det är inte rimligt att ett samhällsintresse i varje enskilt fall ska ges företräde framför ett annat intresse. Det är inte godtagbart att rättsväsendet inte gör en enskild proportionalitetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, och det är framförallt inte rättssäkert att enskilda individer ska behöva tvivla på att deras intressen tillvaratas och beaktas av domstolarna. Det är på tiden att domstolarna inte enbart fokuserar på förarbetsuttalanden och tidigare praxis, utan vågar göra bedömningar i varje enskilt fall.

Som nämnts tidigare är det nödvändigtvis inte utfallen av den praxis som studerats som ifrågasätts, utan snarare hur domstolen kommer fram till besluten. Det är av yttersta vikt att domstolarna redogör för avvägningen mellan den enskildes intressen i förhållande till det allmänna intresset på ett tydligt och konkret sätt. Jag anser att det föreligger en risk för bristande rättssäkerhet i situationer då domstolens domskäl saknar en faktisk proportionalitetsbedömning och en utförlig förklaring om vilken rättslig grund de anser motivera ingreppet i egendomsskyddet. Jag anser att en sådan redogörelse utgör en oerhörd viktig del i den enskilde fastighetsägarens möjligheter att granska och förstå förfarandets förenlighet med lag och grundlag. Legalitetsprincipen, som åsyftas till i föregående mening, har inte behandlats i

förevarande uppsats på grund av uppsatsens begränsade omfattning, men är absolut en viktig aspekt att i var fall nämna.

5.4 *Slutsats*

För att besvara syftets huvudsakliga fråga, om strandskyddslagstiftningen uppfyller det konstitutionella egendomsskyddet kan följande sägas. Ett av de huvudsakliga problemen jag ser i sammanhanget är lagstiftarens uttalanden vad avser strandskyddets ställning i förhållande till andra allmänna intressen och enskilda intressen. Det är ett problem att lagstiftaren redan i lagstiftningsarbetet tagit ställning i avvägningen mellan strandskyddet och fastighetsägarens intresse, och hur resultatet ska bli. Det uppstår stora konsekvenser för den enskilde fastighetsägaren och även en misstro mot rättsväsendet om faktorerna i det enskilda fallet inte beaktas och vägs mot strandskyddets syften i varje enskilt fall. I ljuset av Europadomstolens praxis ska en proportionalitetsbedömning göras, där bland annat ekonomiska faktorer vägs in i bedömningen samt vilka legitima förväntningar den enskilde fastighetsägaren hade vad avser dispensfrågan.¹⁹¹ Detta är någonting som jag anser att nationella domstolar måste anamma. Oavsett om dispens kan beviljas i praktiken med beaktande av sociala faktorer, såsom önskan att bygga fler bostadshus på fastigheten för att familjen utökats, är det viktigt att omständigheterna vägs in i bedömningen. Tillit, rättssäkerhet och förutförutsägbarhet i rättstillämpningen bygger på att den lilla människan känner sig hörd och sedd, vilket betyder att domstolen måste bemöta vad denne har att säga. Rättstillämpning handlar inte om slentrianmässiga bedömningar och ett svar som är tillämpligt i alla situationer, utan det handlar om enskilda bedömningar samt att i vissa specifika situationer sätta huvudregeln åt sidan och prioritera den enskilde fastighetsägarens intresse.

Som MMD mål nr M 5539-15 antyder, krävs att den enskildes intressen i större utsträckning beaktas och att ett beslut inte får medföra en oproportionerligt stor börda för den enskilde. Även om flera av de rättsfall som studerats i uppsatsen har avgörandedatum efter nyss nämnda fall, anser jag att en viss nyansering av rättsläget etablerats. Som domstolen framför i MMD:s ska strandskyddet inte enbart såsom angeläget allmänt intresse trumfa det enskilda intresset. Jag anser att en nyansering i rättstillämpningen inte nödvändigtvis medför ett stort antal fler beviljande strandskyddsdispens, utan att det istället handlar om att göra en godtagbar proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall istället för att neka dispens på grund av dispens

¹⁹¹ Se fotnot 186.

ska medges restriktivt och att strandskyddet är ett sådant angeläget allmänt intresse att det ska ges företräde. Det är varken önskvärt eller rättssäkert att domstolar helt förlitar sig på förarbetsuttalanden istället för att göra ett avvägande i praktiken.

Jag ser fram emot att se hur utvecklingen kommer att se ut. Det vore förkastligt om det krävs en fällande dom i Europadomstolen innan nationella rättstillämpare i större utsträckning beaktar det enskilda intresset och gör en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Som nämnts tidigare har strandskyddslagstiftningen förutsättningarna för att uppfylla det konstitutionella egendomsskyddet. Det finns utrymme för en fullgod proportionalitetsbedömning, och det finns en tydlig koppling till egendomsskyddet. Dock faller det på den praktiska tillämpningen. Det är ingen lätt uppgift som domstolarna har vad avser avvägningen mellan strandskyddsintresset i förhållande till fastighetsägarens intresse, men jag har stor tillförsikt till rättsväsendet och är övertygad om att de kommer att ta sitt ansvar. Vackra och oinskränkta stränder är värt att kämpa för, men vi får inte glömma bort den lilla människan i kampen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Regeringens propositioner (Prop.)

- Prop. 1952:187 Förslag till strandlag.
- Prop. 1972:11 Upphävande av förordningen (1898:55) angående förvaltningen av statens till bergshanteringens understöd anslagna skogar.
- Prop. 1974:166 Förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822).
- Prop. 1978/79:110 Riktlinjer för skogspolitiken m.m.
- Prop. 1992/93:226 En ny skogspolitik.
- Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1993/98:45 Miljöbalk.
- Prop. 1993/94:229 Strandskydd.
- Prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.
- Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål.
- Prop. 2000/01:111 Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.
- Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.
- Prop. 2011/12:1 Budgetproposition för 2012.

Konstitutionsutskottets betänkande (Bet.)

- Bet. 1993/94:KU24 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1993:40 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- SOU 2008:125 En reformerad grundlag.
- SOU 2001:19 Vissa grundlagsfrågor.
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag.
- SOU 2013:59 Ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Rättspraxis

Avgöranden från Högsta domstolen

Högsta domstolen, dom 1986-11-03, mål nr B 1233-84	NJA 1986 s. 572.
Högsta domstolen, dom 2014-04-23, mål nr T 5628-12	NJA 2014 s. 332.
Högsta domstolen, dom 2015-06-08, mål nr T 2762-14	NJA 2015 s. 323.

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD)

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2002-11-15, mål nr M 69-02	MÖD 2003:119.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2006-05-31, mål nr M 29302-05	MÖD 2007:10.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2008-09-10, mål nr M 2780-07	MÖD 2009:35.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2010-10-18, mål nr M 2227-10	MÖD 2011:34.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2011-06-03, mål nr M 9745-10.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-02-02, mål nr M 5458-11	MÖD 2012:4.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-06-29, mål nr M 202-12.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-06-29, mål nr M 10272-11.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-01-03, mål nr M 9186-13.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-01-03, mål nr M 6370-12.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-10-18, mål nr M 5451-13.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-02-23, mål nr M 6222-14	MÖD 2015:7.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-11-27, mål nr M 3356-15.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-10-13, mål nr M 1357-16.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-12-22, mål nr M 439-16	MÖD 2016:21.
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-03-06, mål nr F 9782-15.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-06-02, mål nr M 8417-16.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-06-21, mål nr M 1369-17.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-09-07, mål nr M 9284-16.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-09-25, mål nr M 10705-16.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-08-16, mål nr M 10315-16.	
Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-10-13, mål nr M 1554-17.	

Avgöranden från Mark- och miljödomstolen (MMD)

Mark- och miljödomstolen, dom 2016-06-23, mål nr M 5539-15.	
---	--

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut, den 2017-04-20 nr M 2016/00584/Me.	
---	--

Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, (tidigare Regeringsrätten)

Regeringsrätten, dom 1996-06-92, mål nr 6300-92

RÅ 1996 ref. 44.

Högsta förvaltningsdomstolen, dom 2017-04-25, mål nr 2603-16

HFD 2017 ref. 48.

Avgöranden från Europadomstolen

Marckx mot Belgiet (6833/74) dom meddelad 1979-06-13.

Dudgeon mot Förenade kungariket (7525/76) dom meddelad 1981-10-22.

Sporrong och Lönnroth mot Sverige (7151/75 och 7152/75) dom meddelad 1982-09-23.

James m.fl. mot Förenade kungariket (8793/79) dom meddelad 1986-02-21.

Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1, 10842/84) dom meddelad 1989-10-02.

Fredin mot Sverige (nr 1, 18928/91) dom meddelad 1991-02-18.

Pine Valley Developments Ltd m.fl. mot Irland (12742/87) dom meddelad 1991-11-29.

Den tidigare kungen av Grekland m.fl. mot Grekland (25701/94) dom meddelad 2000-11-23.

Hutten-Czapska mot Polen (35014/97) dom meddelad 2005-02-11.

Jahn m.fl. mot Tyskland (46720/99, 72203/01 och 72552/01) dom meddelad 2005-06-30.

Hellborg mot Sverige (47473/99) dom meddelad 2006-02-28.

Evaldsson m.fl. mot Sverige (75252/01) dom meddelad 2007-02-13.

Brosset-Triboulet m.fl. mot Frankrike (34078/02) dom meddelad 2010-03-29.

Depalle mot Frankrike (34044/02) dom meddelad 2010-03-29.

Potomska och Potomski mot Polen (33949/05) dom meddelad 2011-03-29.

N.A. m.fl. mot Turkiet (37451/97) dom meddelad 2016-01-15.

Ola Hjelm mot Sverige (36557/13) beslut meddelat 2016-11-03.

Litteratur

Barak, Aharon, *Proportionality – Constitutional Rights and Their Limitations*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Bengtsson, Bertil, *Ersättning vid offentliga ingrepp. 2, Allmänna ersättningsprinciper*, Norstedt, Stockholm, 1991.

Bengtsson, Bertil, *En problematisk grundlagsändring*, Svensk Juristtidning 1994, s. 919–932.

Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santéus, Stockholm, 1996.

Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, *Miljöbalken En kommentar Del 2*; Norstedts Juridik 2014; Supplement 13.

Bull, Thomas, och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur, Lund 2015.

- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, fjärde upplagan, Norstedts juridik Stockholm 2012.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2015.
- Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttjärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, första upplagan, Wolters Kluwer Sverige, Stockholm, 2016.
- Helmius, Ingrid, *Proportionalitetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsprinciper*, Iustus förlag, Uppsala 2012.
- Herzfeld-Olsson, Petra, *Sverigige vägrar underteckna tilläggsprotokoll – Nytt diskrimineringsförbud anses för vagt*, EU & arbetsrätt nr 3, 2000.
- Jonzon, Sven-Gösta, Delin, Lars & Bengtsson, Bertil, *Naturvårdslagen: en kommentar*, tredje upplagan, Norstedt, Stockholm, 1988.
- Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, tredje upplagan, Iustus, Uppsala, 2012.
- Naturvårdsverkets rapport nr 5185, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002.
- Naarttjärvi, Markus, *För din och andras säkerhet: konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*, Iustut, Diss. Umeå: Umeå universitet, 2012, Uppsala, 2013.
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 2. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007.
- Solheim, Stig H., *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 2010.
- Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning, En lärobok i allmän rättslära*, Norstedts Juridik, Stockholm 1996.
- Åhman Karin, *Egendoms skyddet - äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus förlag, Uppsala 2000.

Lagkommentarer

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, lagkommentar

7 kap. 18 c § första stycket första punkten MB, publicerat i Zeteo 2017-06-05.

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, lagkommentar

7 kap. 25 § MB, publicerat i Zeteo 2017-06-05.

Övriga källor

Biotopskyddsområden: vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken, första upplagan, Naturvårdsverket, Stockholm, 2013.

Tillgänglig på internet:

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0176-6.pdf>

Ett förnyat strandskydd., Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm, 2005.

Tillgänglig på internet:

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2005/07/ds-200523/>