



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Stockholms tingsrätts dom 2020-03-03 i mål T 4824-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Ola Hjelm, [REDACTED]
[REDACTED]

Ombud: Juristerna Erik Scherstén och Emanuel Klerfelt Johansson
Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

Motpart

Staten genom Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Ombud: Föredragandena [REDACTED] och [REDACTED]
Adress som motparten

SAKEN

Skadestånd

HOVRÄTTENS DOMSLUT

1. Hovrätten fastställer tingsrätts domslut.
 2. Ola Hjelm ska ersätta statens rättegångskostnad i hovrätten med 45 000 kr, allt avseende ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen på beloppet från dagen för denna dom till dess betalning sker.
-

YRKANDEN I HOVRÄTTEN

Ola Hjelm har yrkat att hovrätten ska bifalla hans yrkanden i tingsrätten. Han har vidare yrkat att hovrätten ska befria honom från skyldigheten att ersätta statens rättegångskostnad i tingsrätten och förplikta staten att i stället ersätta hans rättegångskostnad där eller att dessa kostnader i vart fall ska kvittas.

Staten har motsatt sig att tingsrättens dom ändras.

Parterna har yrkat ersättning för sina rättegångskostnader i hovrätten.

PARTERNAS TALAN I HOVRÄTTEN

Parterna har åberopat samma grunder och utvecklat sin talan på i huvudsak samma sätt som i tingsrätten. Utredningen i hovrätten är densamma som i tingsrätten.

HOVRÄTTENS DOMSKÄL

Utgångspunkter för hovrättens prövning

Tingsrätten har på ett utförligt sätt redogjort för bakgrunden till tvisten och omständigheter som är ostridiga mellan parterna. Hovrätten ansluter sig till tingsrättens redogörelse i denna del.

Ola Hjelm har ansökt om strandskyddsdispens för fastigheten XXXXXXXXXX i Norrtälje kommun i två omgångar. Hans talan i detta mål grundar sig på att hans första ansökan om dispens avslogs genom Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 16 april 2012 och Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 18 oktober 2012 och att hans andra ansökan avslogs genom samma länsstyrelses beslut den 18 augusti 2015 (dessa beslut benämns hädanefter gemensamt *avslagsavgörandena*). Det senare beslutet kom dock efter överklagande att ändras av mark- och miljödomstolen och Ola Hjelmns ansökan bifölls. Enligt Ola Hjelm innebar avslagen och den efterföljande perioden då han var förhindrad att bebygga fastigheten en opropor-tionerlig inskränkning i hans rätt att använda fastigheten och därmed en överträdelse

av hans egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det genomfördes inte någon proportionalitetsbedömning vid prövningen av avslagsavgörandena, vilket enligt Ola Hjelm var felaktigt. Han har vidare gjort gällande att om prövningarna hade innefattat en proportionalitetsbedömning hade utgången blivit att han hade meddelats strandskyddsdispens. Att samma mark- och miljödomstol vid en senare prövning, och Norrtälje kommun dessförinnan, genomförde en proportionalitetsbedömning och då fann att strandskyddsdispens skulle meddelas visar enligt Ola Hjelm att avslagsavgörandena innebar överträdelser av hans egendomsskydd. Även den omständigheten att regeringen i ett senare beslut upphävde det utökade strandskyddet för Ola Hjelms fastighet ger enligt Ola Hjelm stöd för detta. Överträdelserna innebär enligt Ola Hjelm att han har rätt till ersättning för dels förmögenhetsskada om 65 438 kr avseende ombudskostnader vid överklagandet av länsstyrelsens beslut den 16 april 2012 och ansökningsavgift för hans andra ansökan om strandskyddsdispens, dels ideell skada om 50 000 kr. Han har uttryckt att hans talan om skadestånd inte grundar sig på 3 kap. 2 § skadeståndslagen utan i stället direkt på regeringsformen respektive Europakonventionen.

Staten har förnekat att någon överträdelse av Ola Hjelms egendomsskydd enligt första tilläggsprotokollet eller regeringsformen skett genom avslagsavgörandena. För det fall att överträdelser anses ha skett har staten invänt att rätt till ersättning för ekonomisk eller ideell skada ändå inte föreligger.

Hovrätten prövar först om de av Ola Hjelm angivna åtgärderna inneburit överträdelse av hans egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Därefter prövas om hans rätt enligt 2 kap. 15 § regeringsformen överträtts.

Betydelsen av att avslagsavgörandena inte innehöll proportionalitetsbedömningar

Det är ostridigt i målet att länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen vid prövningen av avslagsavgörandena ansåg sig förhindrade att väga in vissa omständigheter i sina respektive bedömningar och att några proportionalitetsbedömningar inte gjordes.

När avslagsavgörandena meddelades var uppfattningen, så som den kom till uttryck i svensk rättspraxis och förarbeten, att de förutsättningar för beviljande av strandskyddsdispens som framgår av 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken var uttömmande och att dispens inte kunde meddelas enbart till följd av att ett avslag framstod som oproportionerligt (se prop. 2008/09:119 s. 104 och MÖD 2013:37). Genom vägledande avgöranden som har meddelats efter avslagsavgörandena får det numera anses stå klart att vid prövning av frågor om meddelande av strandskyddsdispens ska en proportionalitetsbedömning ske som ett moment av prövningen i det enskilda fallet. Denna ordning har bedömts vara nödvändig för att uppfylla de krav som följer av egendomsskyddet i regeringsformen och första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. (Se NJA 2020 s. 1129 p. 22 och 23 samt där angivna hänvisningar.) Även om kravet tillkommit för att säkerställa att svensk rättstillämpning inte leder till oproportionerliga resultat i det enskilda fallet, vilket i så fall skulle innebära en överträdelse av den enskildes rättigheter, kan slutsatsen inte dras att frånvaron av en proportionalitetsbedömning i sig innebär en sådan överträdelse. Denna slutsats finner inte heller stöd i Europadomstolens praxis, även om Europadomstolen i avgöranden där överträdelser bedömts ha förekommit har pekat på att någon avvägning mellan enskilda och allmänna intressen inte gjorts av de nationella domstolarna (se *Megadat.com SRL v. Moldova*, no. 21151/04, 08/07/2008 p. 74 och *Paulet v. the United Kingdom*, no. 6219/08, 13/08/2014 p. 67–69 samt *Markus v. Latvia*, no 17483/10, 11/09/2020 p. 74).

Det framgår vidare av Europadomstolens praxis rörande egendomsskydd att vid bedömningen av om de processuella kraven uppfyllts ska samtliga tillämpliga processer beaktas (se *Jokela v. Finland*, no. 28856/95, 21/08/2002 p. 45). I ett fall som detta, där prövning av och beslut om utvidgat strandskydd för ett område först sker genom ett självständigt förfarande och det därefter ansöks om strandskyddsdispens, måste därmed båda dessa processer beaktas vid bedömningen av om den enskilde getts tillräckliga möjligheter för att argumentera mot inskränkningen. Av utredningen följer att enskildas hänsyn vägts in i vart fall när beslut om utvidgat strandskydd avseende det aktuella området fattades under 1977 och 1999. Detta förhållande får anses ytterligare minska betydelsen av att inte samtliga hänsyn vägdes in vid de prövningar av strandskyddsdispens som skedde genom avslagsavgörandena.

Med anledning av det anförda får det anses stå klart att endast det förhållandet att avslagsavgörandena inte innehöll proportionalitetsbedömningar inte i sig innebar någon överträdelse av Ola Hjelm's rätt till nyttjande av sin egendom enligt första tilläggsprotokollet.

Betydelsen i detta mål av kommunens beslut 2011 och mark- och miljödomstolens dom 2016

Frågan om proportionalitet har prövats i tidigare avgöranden och hovrätten behöver med anledning av detta ta ställning till vilken betydelse de tidigare avgörandena ska ha vid prövningen i detta mål. Av särskild betydelse för denna fråga är i detta fall att tidigare prövningar skett inom ramen för ansökningar om strandskyddsdispens, vilket prövats av kommun, länsstyrelse och mark- och miljödomstol, och att nuvarande prövning sker av allmän domstol inom ramen för en skadeståndstalan.

Av intresse vid bedömningen av frågan är att ett lagakraftvunnet avgörande varigenom strandskyddsdispens avslagits inte får negativ rättskraft, dvs. avgörandet förhindrar inte den enskilde att på nytt ansöka om strandskyddsdispens avseende samma fastighet. Ett tidigare avgörande har därmed ingen prejudiciell verkan för den senare bedömningen vilket innebär att en ny och självständig prövning måste ske. (Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, Juno version 21, 2022-06-01, kommentaren till 24 kap. 1 § samt jfr RÅ 2006 ref. 64.) Att flera sinsemellan motstridiga avgöranden därmed kan förekomma talar emot att ett sådant avgörande ges prejudiciell verkan i en efterföljande skadeståndsprocess. Jämförelsevis är det även i sammanhanget av intresse att en tillståndsdom enligt miljöbalken inte anses ha någon rättsverkan i en senare tvist om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken (se Bengtsson m.fl., enligt ovan).

Ett annat skäl som talar emot att ge ett tidigare avgörande om strandskyddsdispens prejudiciell verkan i ett skadeståndsmål är att kommuners, länsstyrelser och mark- och miljödomstolars behörighet därigenom skulle utsträckas till ett område som exklusivt tillkommer de allmänna domstolarna (se Fitger, Rättegångsbalken, Juno version 92, 2022-06-03, kommentaren till 17 kap. 11 § under rubriken Prejudicialfrågor och saklig behörighet samt Lindblom, Processhinder, s. 131 not 3 och s. 248).

Av anförda skäl kan de tidigare avgörandena om strandskyddsdispens inte ges prejudiciell verkan i förevarande mål. Hovrätten kan därmed inte utan vidare ansluta sig till de slutsatser som kommunen eller mark- och miljödomstolen har nått kring frågorna om proportionalitet i de avgöranden som Ola Hjelm centrerat sin talan kring. Som en konsekvens härav återstår det för hovrätten att självständigt pröva om avslagsavgörandena inneburit en rimlig balans mellan de allmänna samhällsintressena och Ola Hjelm's rättigheter.

Med hänsyn till att de tidigare avgörandena inte har någon prejudiciell verkan här är det inte relevant för bedömningen av proportionalitet om det – så som Ola Hjelm har påstått – med stöd av de avgöranden vari Ola Hjelm meddelades dispens går att bevisa att han även hade meddelats dispens i avslagsavgörandena om de hade innefattat en sådan prövning. Hovrätten tar därför inte ställning i denna fråga.

Avslagsavgörandena har inte varit oproportionerliga

Enligt artikel 1, andra stycket, i första tilläggsprotokollet har en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera bland annat nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Förutsättningar för att en sådan inskränkning ska få ske är, utöver att den görs för att värna allmänna intressen, att den är föreskriven i lag och innebär en rimlig balans mellan de allmänna samhällsintressena och den enskildes rättigheter. Europadomstolen har vid bedömningen av om en inskränkning inneburit en rimlig balans mellan dessa intressen funnit det avgörande om den enskilde har fått bära en oproportionerlig och omåttlig börda. (Se Europadomstolen, Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of Property, uppdaterad den 31 augusti 2022, p. 142–144 samt där angivna hänvisningar.)

Ola Hjelm har inte gjort gällande att ingreppet i hans rätt till nyttjande av egendom inte skulle följa av lag eller värna ett allmänt intresse. Den centrala frågan att ta ställning till är därmed om avslagsavgörandena lett till en orimlig balans mellan de allmänna intressena och den enskildes rättigheter.

De grunder som Ola Hjelm åberopat till stöd för sin talan är begränsade på så sätt att de endast omfattar att Ola Hjelm beviljades strandskyddsdispens genom de två avgörandena då proportionalitetsbedömningar gjordes, att avslagsavgörandena inte innehöll proportionalitetsbedömningar, att regeringen senare upphävde det utvidgade strandskyddet avseende hans fastighet samt att förhållandena på platsen var desamma under handläggningen av såväl hans första som andra ansökan om strandskyddsdispens. De av Ola Hjelm åberopade avgörandena innefattar i sin tur redogörelser för de enskilda och allmänna intressen som vägts in vid de respektive prövningarna. Med hänsyn till att de senare omständigheterna inte har åberopats av Ola Hjelm inom ramen för förevarande process är hovrätten i enlighet med 17 kap. 3 § rättegångsbalken förhindrad att lägga dem till grund för denna dom (jfr NJA 2019 s. 802 p. 13).

Staten har till stöd för att inskränkningar i Ola Hjelms rätt till nyttjande av egendom – innefattande både tidigare beslut om utvidgat strandskydd och avslagsavgörandena – inte inneburit en orimlig balans mellan det allmännas intressen och den enskildes rättigheter, framfört bland annat att utvidgat strandskydd gällt för området sedan länge och att enskilda intressen vägts in vid tidigare beslut om utvidgat strandskydd. Dessa förhållanden talar emot att avslagsavgörandena inneburit en sådan orimlig balans.

I samma riktning talar omständigheterna – även dessa åberopade av staten – att Ola Hjelm förvärvade en fastighet för vilken utvidgat strandskydd rådde och att strandskyddsdispens endast gäller för viss tid. (Jfr MÖD 2020:2 I och *Allan Jacobsson v. Sweden, no. 10842/84, 25/10/89, p. 60 och 61*).

Staten har även pekat på de grundläggande och generella syftena med strandskydd som framgår av lag och förarbeten, såsom att trygga tillgången för allmänheten till strandområden och att skydda levnadsvillkoren för djur- och växtliv.

Vid en sammanvägning av de föreliggande omständigheterna bedömer hovrätten att avslagsavgörandena inte inneburit en orimlig balans mellan de allmänna intressena och Ola Hjelms rättigheter, vilket innefattar bedömningen att avslagsavgörandena inte var oproportionerliga. Någon överträdelse av Ola Hjelms rätt till nyttjande av egendom enligt första tilläggsprotokollet har därmed inte skett.

**Avslagsavgörandena har inte inneburit en överträdelse av egendomsskyddet i
regeringsformen**

Såväl frågor om utvidgat strandskydd som beslut om att inte bevilja dispens från utvidgat strandskydd innebär en inskränkning i egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. När det gäller just dessa frågor bedömer hovrätten att den enskildes skydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen inte sträcker sig längre än det skydd som den enskilda tillerkänns enligt första tilläggsprotokollet (jfr prop. 1993/94:117 s. 15, SOU 2020:44 s. 77 ff. och NJA 2018 s. 753 p. 20 och 21). Av detta följer att avslagsavgörandena, som enligt bedömningen ovan inte inneburit någon överträdelse av egendomsskyddet i första tilläggsprotokollet, inte heller inneburit en överträdelse av Ola Hjelms rättigheter enligt 2 kap. 15 § regeringsformen.

Rättegångskostnader

Staten är vinnande part i hovrätten. Hovrätten har inte funnit att någon kränkning av Ola Hjelms rättigheter skett och det har inte heller framkommit något annat skäl för att frångå huvudregeln om att förlorande part ska stå rättegångskostnaderna i målet. Ola Hjelm ska därför ersätta statens rättegångskostnad. (Jfr NJA 2012 s. 211.) Om beloppet råder inte tvist.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2022-11-30

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Christer Lundh och Natalie Kramer samt tf. hovrättsassessorn Fredrik Lasson, referent.