



Stockholm den 28 mars 2019

Stockholms tingsrätt
Box 8307
104 20 Stockholm

Ansökan om stämning

Kärande:

Ola Hjelm, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ombud:

Juristen Rikard Samuelsson
Juristen Alexander Ottosson
Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

rikard.samuelsson@centrumforrattvisa.se

alexander.ottosson@centrumforrattvisa.se

Svarande:

Staten genom Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

1 YRKANDE

- 1.1 Ola Hjelm yrkar att staten ska förpliktas att till honom betala 115 438 kr jämte ränta enligt 4 och 6 § räntelagen (1975:635) från dag för delgivning av ansökan om stämning till dess betalning sker.

2 MÅLET I KORTHET

- 2.1 År 2010 köpte Ola Hjelm en obebyggd fastighet i Norrtälje kommun. Han ägnar sig bl.a. åt fotografering och avsikten med köpet var att bygga ett hus på fastigheten för bostads- och ateljéändamål.
- 2.2 Ola Hjelms hus skulle ligga ca 160 meter från en vassbevuxen vik. Mellan fastigheten och sjön ligger en bred asfaltsväg, som bl.a. trafikeras av SL-bussar. På andra sidan vägen ligger obrukad åkermark. Den sista biten ned till sjön är så tätbevuxen att man endast med svårighet kan ta sig ner till strandlinjen.
- 2.3 Vid tidpunkten för förvärvet omfattades fastigheten av s.k. utvidgat strandskydd enligt ett beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen). Det innebär att strandskyddsområdet utvidgats från 100 meter till 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Som utgångspunkt var det därför inte tillåtet att bygga hus på fastigheten. Den tidigare fastighetsägaren hade dock beviljats dispens från strandskyddet, vilket innebär att fastigheten kunde bebyggas i enlighet med Ola Hjelms planer. Den tidigare medgivna dispensen var en förutsättning för fastighetsförvärvet.

- 2.4 Efter att Ola Hjelm köpt fastigheten gav Norrtälje kommun honom bygglov för ett hus. Kommunen förnyade därefter den sedan tidigare gällande strandskyddsdispensen.
- 2.5 Innan Ola Hjelm hann påbörja byggnationen av huset beslutade länsstyrelsen dock att upphäva den av kommunen medgivna strandskyddsdispensen. Ola Hjelm överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), som avslog överklagandet. Han överklagade mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen, men beviljades inte prövningstillstånd.
- 2.6 Ola Hjelm ansökte därefter på nytt om strandskyddsdispens hos kommunen, som då avslog ansökan. Han överklagade kommunens beslut till länsstyrelsen, som avslog överklagandet.
- 2.7 Ola Hjelm överklagade sedan återigen länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. I motsats till vad som var fallet vid den första prövningen beviljade mark- och miljödomstolen vid den andra prövningen strandskyddsdispens. Enligt domstolen hade vägen mellan fastigheten och sjön en viss avskiljande verkan samtidigt som Ola Hjelms intresse av att få bebygga fastigheten ansågs väga tyngre än det allmänna intresset av strandskydd. Mark- och miljödomstolen bedömde därför att det vore oproportionerligt att inte ge Ola Hjelm dispens från strandskyddet.

2.8 Efter att Ola Hjelm haft framgång i mark- och miljödomstolen beslutade regeringen, i ett annat ärende, att upphäva det underliggande beslutet om utvidgat strandskydd för hans fastighet. Regeringen uttalade att det vid en avvägning av Ola Hjelmns intressen och allmänna intressen inte kunde anses föreligga tillräckliga skäl för att fastigheten skulle omfattas av utvidgat strandskydd.

3 FRÅGAN I ÄRENDET

3.1 Strandskydd är att betrakta som en inskränkning av den enskildes äganderätt enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

3.2 Högsta domstolen har i flera avgöranden uttalat att skyddet för egendom i regeringsformen och Europakonventionen kräver att myndigheter som prövar inskränkningar i enskildas äganderätt ska göra en fullständig proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall (se t.ex. rättsfallen NJA 2013 s. 350 och ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 20 ff.).

3.3 Ola Hjelmns inställning är att de statliga myndigheter och domstolar som avslog hans ansökan om strandskyddsdispens inte har gjort en sådan proportionalitetsbedömning, och att det är av den anledningen som han först inte beviljades dispens.

3.4 I ärendet har tingsrätten först att ta ställning till om staten på ett oproportionerligt sätt har inskränkt Ola Hjelms rätt att använda sin fastighet och därmed överträtt egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Om svaret på den frågan är jakande har tingsrätten att ta ställning till om Ola Hjelm har rätt till skadestånd för överträdelsen.

4 GRUNDER

4.1 Staten har under perioden den 16 april 2012 till och med den 14 juli 2016 överträtt Ola Hjelms egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen samt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Detta genom att Ola Hjelm inte beviljats strandskyddsdispens avseende fastigheten [REDACTED] [REDACTED], trots att fortsatt strandskydd var en oproportionerlig inskränkning i hans rätt att använda fastigheten.

4.2 Underlåtenheten att bevilja Ola Hjelm strandskyddsdispens fick till följd att fastigheten inte kunde bebyggas och att den förlorade större delen av sitt marknadsvärde. Hans möjligheter att disponera över fastigheten och att använda marken försvårades därför avsevärt under den tid som inskränkningen bestod.

4.3 Genom överträdelsen har staten orsakat Ola Hjelm såväl ren förmögenhetsskada som ideell skada. Den rena förmögenhetsskadan består dels av ombudskostnader som uppkommit i samband med prövningen av Ola Hjelms första ansökan om strandskyddsdispens, dels av kostnader för ansökningsavgift. Kostnaden för ombudsarvode uppgår till 62 500 kr och ansökningsavgiften till 2 938 kr. Han har därför rätt till skadestånd för ren

förmögenhetsskada med sammanlagt (62 500 + 2 938 =) 65 438 kr.

- 4.4 Överträdelsens art och omständigheterna gör att Ola Hjelm även har rätt till ideellt skadestånd med 50 000 kr.

5 BAKGRUND

5.1 Ola Hjelm köpte en fastighet som omfattades av strand- skyddsdispens

- 5.1.1 Den 3 maj 2010 förvärvade Ola Hjelm fastigheten [REDACTED] [REDACTED] orrtälje kommun. Fastighetens ytterkant är belägen ca 120 meter från närmaste strandlinje till sjön Sparren. Mellan fastigheten och strandlinjen löper länsväg 971, med en högsta tillåten hastighet om 70 km/h. Området mellan länsvägen och strandlinjen består av åkermark och ett tätbevuxet vassområde.



Figur 1: Ola Hjelm's fastighet, länsväg 971 och strandlinjen

- 5.1.2 Ola Hjelms fastighet var belägen i ett område som enligt beslut från länsstyrelsen den 3 juni 1999 omfattades av s.k. utvidgat strandskydd (se förordnande om strandskydd, bilaga 2).
- 5.1.3 Genom beslut den 13 december 2007 hade kommunen beviljat den tidigare fastighetsägaren strandskyddsdispens och lämnat ett positivt förhandsbesked för uppförande av ett hus på fastigheten. Detta eftersom fastigheten bedömdes som väl avskild från strandområdet genom länsväg 971 och därför saknade betydelse för det rörliga friluftslivet (se sammanträdesprotokoll, bilaga 3).
- 5.1.4 Ola Hjelms avsikt var att uppföra ett hus för bostads- och ateljéändamål. Att fastighetens tidigare ägare hade beviljats strandskyddsdispens och fått ett positivt förhandsbesked för uppförande av ett hus var en nödvändig förutsättning för hans beslut att förvärva fastigheten.
- 5.1.5 Omedelbart efter förvärvet ansökte Ola Hjelm om bygglov. Kommunen avslag dock bygglovsansökan med motiveringen att det planerade huset inte skulle passa in i området. Ola Hjelm lämnade därför in en ny bygglovsansökan med nya ritningar, vilken kommunen beviljade den 28 juni 2011 (se ansökan respektive beslut om bygglov, bilagor 4 och 5).
- 5.1.6 Vid tidpunkten då Ola Hjelm beviljades bygglov hade den tidigare medgivna strandskyddsdispensen emellertid löpt ut. Han ansökte därför om ny dispens, vilken kommunen beviljade den 11 oktober 2011 (se ansökan respektive beslut om strandskyddsdispens, bilagor 6 och 7).

5.1.7 Kommunen bedömde att det fanns sådana särskilda skäl som enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken innebar att Ola Hjelm skulle medges dispens från strandskyddet. Kommunen konstaterade också att han hade förvärvat och gjort investeringar i fastigheten med utgångspunkt i den tidigare medgivna strandsskyddsdispensen samt att fastigheten skulle bli onyttig om den inte kunde bebyggas. Enligt kommunen skulle det därför vara oproportionerligt att inte bevilja Ola Hjelm dispens från strandskyddet.

5.2 Länsstyrelsen upphävde strandskyddsdispensen utan att göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

5.2.1 Sedan länsstyrelsen beslutat att överpröva kommunens beslut att ge Ola Hjelm strandskyddsdispens upphävde länsstyrelsen i beslut den 16 april 2012 dispensen (se beslut, [bilaga 8](#)).

5.2.2 Enligt länsstyrelsen fanns det inte några sådana särskilda skäl som enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken kunde utgöra grund för att medge dispens från strandskyddet. Med hänvisning till förarbetsuttalanden och praxis från Mark- och miljööverdomstolen ansåg länsstyrelsen också att det saknades utrymme för att medge strandskyddsdispens enbart med beaktande av proportionalitetsprincipen. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande:

Nämnden har slutligen åberopat proportionalitetsprincipen som stöd för att medge strandskyddsdispens. Länsstyrelsen kan här konstatera att Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad den 3 juni 2011 i mål nr M 9745-10 konstaterat att intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § MB inte medför en möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c–d § MB.

5.3 Även mark- och miljödomstolen nekade Ola Hjelm strandskyddsdispens utan att göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

5.3.1 Ola Hjelm överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som avslog Ola Hjelm's överklagande (se mark och miljödomstolens dom den 18 oktober 2012 i mål nr M 3022-12, [bilaga 9](#)). Mark- och miljödomstolen delade länsstyrelsens bedömning att det inte fanns några sådana omständigheter som enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken kunde utgöra särskilda skäl för att medge dispens. I likhet med länsstyrelsen ansåg domstolen också att det saknades möjlighet att bevilja dispens enbart av det skälet att fortsatt strandskydd skulle vara oproportionerligt. Mark- och miljödomstolen anförde bl.a. följande:

När det slutligen gäller den intresseavvägning som ska göras i enlighet med 7 kap. 25 § MB kan mark- och miljödomstolen konstatera följande. I dom den 3 juni 2011 i mål M 9745-10, slog Mark- och miljööverdomstolen fast att denna bestämmelse inte medför en möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c–d §§. Mark- och miljödomstolen finner därför att de omständigheter som Ola Hjelm åberopat som grund för att han har ett starkt enskilt intresse i målet, inte i sig kan medföra att en dispens från strandskyddet beviljas.

5.3.2 Ola Hjelm överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen, som den 23 januari 2013 beslutade att inte meddela prövnings-tillstånd (se beslut, [bilaga 10](#)). Mark- och miljödomstolens dom vann därmed laga kraft.

5.4 Ola Hjelm ansökte om och nekades på nytt strandskyddsdispens

- 5.4.1 Eftersom strandskyddsdispens var en förutsättning för att fastigheten skulle kunna användas för bostadsändamål ansökte Ola Hjelm den 26 mars 2013 på nytt om förlängning av bygglov och förnyad strandskyddsdispens (se ansökan, [bilaga 11](#)).
- 5.4.2 Den 17 januari 2014 beviljade kommunen Ola Hjelm bygglov. Men med hänvisning till mark och miljödomstolens tidigare ställningstagande i dispensfrågan avslag kommunen hans ansökan om strandskyddsdispens (se sammanträdesprotokoll, [bilaga 12](#)).
- 5.4.3 Ola Hjelm överklagade kommunens beslut till länsstyrelsen, som i beslut den 18 augusti 2015 avslag överklagandet (se beslut, [bilaga 13](#)).

5.5 Mark- och miljödomstolen slog fast att det skulle vara oproportionerligt att inte ge Ola Hjelm strandskyddsdispens

- 5.5.1 Ola Hjelm överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som då medgav strandskyddsdispens (se mark- och miljödomstolens dom den 23 juni 2016 i mål nr 5539-15, [bilaga 14](#)).

5.5.2 På samma sätt som vid den tidigare prövningen bedömde domstolen att det inte förelåg några omständigheter som enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken kunde utgöra särskilda skäl för att ge dispens. Domstolen konstaterade dock att länsväg 971 hade viss avskiljande verkan och att en tillämpning av dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 2 miljöbalken därför hade aktualiserats i målet. Trots att dispensgrunden inte bedömdes som helt uppfyllt ansåg mark- och miljödomstolen att det fanns utrymme för att göra en proportionalitetsbedömning.

5.5.3 Mark- och miljödomstolen konstaterade därefter att det skulle vara oproportionerligt att inte bevilja Ola Hjelm strandskyddsdispens och uttalade bl.a. följande:

Domstolen anser vid en sammanvägd bedömning att det vore oproportionerligt att inte bevilja dispens från strandskyddet i detta fall. I bedömningen beaktar domstolen särskilt *att* dispens tidigare har beviljats och varit en förutsättning för avstyckningen, *att* det saknas möjlighet att bygga på någon annan del av fastigheten, *att* den aktuella platsen saknar särskilda naturvärden enligt aktuell värdebeskrivning samt *att* det är möjligt att ta sig från området ovanför fastigheten ner till vägen och strandområdet på den grusväg som löper längs med fastigheten.

De allmänna intressena skulle enligt domstolens mening endast skadas obetydligt genom sökta åtgärder. En dispens får därför i detta fall anses vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Eftersom en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten enligt 7 kap. 25 § inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses, och då de allmänna intressena får anses ha tappat i tyngd i detta fall bl.a. genom den avskiljande vägens verkan, väger Ola Hjelm intresse av att bebygga fastigheten tyngre än det allmännas intresse av att värna strandskyddet i detta fall.

5.5.4 Mark- och miljödomstolens dom vann laga kraft den 15 juli 2016.

5.6 Ola Hjelm klagade till Europadomstolen, som kommunicerade klagomålet med den svenska regeringen

5.6.1 Parallellt med att Ola Hjelm drev processen om strandskyddsdispens framställde han i maj 2013 ett klagomål till Europadomstolen. I klagomålet gjorde han gällande att de svenska myndigheterna överträtt hans egendomsskydd när de vid prövningen av hans ansökan om strandskyddsdispens hade underlåtit att göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. (Se klagomål, [bilaga 15](#).)

5.6.2 Europadomstolen kommunicerade Ola Hjelm's klagomål med den svenska regeringen (se kommunikering, [bilaga 16](#)). Ola Hjelm återkallade dock klagomålet efter att mark- och miljödomstolen beviljat honom strandskyddsdispens, varefter målet avskrevs.

5.7 Regeringen beslutade att undanta Ola Hjelm's fastighet från förordnandet om utvidgat strandskydd

5.7.1 Den 16 september 2014 beslutade länsstyrelsen att det område inom vilket Ola Hjelm's fastighet var belägen även fortsättningsvis skulle omfattas av utvidgat strandskydd (se beslut om strandskydd, [bilaga 17](#)).

5.7.2 Sedan Ola Hjelm överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen beslutade regeringen att hans fastighet skulle undantas från strandskyddsförordnandet. Enligt regeringen hade det inte, vid en avvägning mellan Ola Hjelm's enskilda och det allmännas intressen, framkommit tillräckliga skäl för att fastigheten skulle omfattas av strandskydd. (Se regeringens beslut den 6 oktober 2016 i ärende

M2014/02379/Me, bilaga 18.)

5.8 Ola Hjelm sålde fastigheten

5.8.1 Den 13 februari 2018 sålde Ola Hjelm fastigheten för 750 000 kr.

6 RÄTTSLIG ARGUMENTATION

6.1 Allmänt om egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen

6.1.1 Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose allmänna angelägna intressen. Vidare följer det av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen att varje fysisk eller juridisk person har rätt till respekt för sin egendom.

6.1.2 Frågan om det allmänna har överträtt den enskildes egendomsskydd innefattar en prövning i fyra led. Prövningen avser om den enskildes äganderätt har inskränkts, om inskränkningen har skett med stöd i lag och i ett allmänt intresse samt om den är proportionerlig (se t.ex. rättsfallet NJA 2013 s. 350 p. 11).

6.1.3 Prövningsordningen är i princip densamma enligt regeringsformen och Europakonventionen, med den skillnaden att regeringsformen kräver att åtgärden ska tillgodose ett angeläget allmänt intresse (se rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 15).

6.2 Närmare om proportionalitetsbedömningen vid äganderättsinskränkningar

- 6.2.1 Av bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen följer alltså ett krav på att en proportionalitetsprövning ska göras i varje enskilt fall då det allmänna inskränker den enskildes äganderätt (se rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 20 och 21 med vidare hänvisningar. Jfr även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015, s. 595).
- 6.2.2 En proportionalitetsbedömning omfattar en prövning i tre led. Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening). (Se t.ex. ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 23 samt Högsta förvaltningsdomstolens dom den 12 februari 2019 i mål nr 5460-17 p. 28.)

6.3 Allmänt om intresseprövningen vid frågor som rör strandskyddsdispens

- 6.3.1 Av 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken följer att strandskydd gäller vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet omfattar land och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd men kan – som i Ola Hjelms fall – utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen (14 § första och andra styckena samma

kapitel).

- 6.3.2 Inom ett strandskyddsområde får nya byggnader inte uppföras (7 kap. 15 § första stycket 1 miljöbalken). Kommunen får dock i det enskilda fallet ge dispens från förbudet, om det finns särskilda skäl (18 b § samma kapitel).
- 6.3.3 Vad som i normala fall kan utgöra särskilda skäl för dispens från strandskyddet anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. Bestämmelsen innehåller en uppräknning av omständigheter som i det enskilda fallet kan vara dispensgrundande:

7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

- 6.3.4 Samtidigt som bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken alltså anger ett antal konkreta omständigheter som kan vara dispensgrundande följer det av bestämmelsen i 25 § samma kapitel att hänsyn även ska tas till *enskilda intressen*. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår också att en inskränkning i en enskilds rätt

att använda bl.a. mark inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.

6.3.5 Av betydelse för dispensprövningen är också bestämmelsen i 7 kap. 26 § miljöbalken, där det anges att strandskyddsdispens får ges endast om det är förenligt med strandskyddets syften. I praktiken innebär detta att dispens inte får ges om den i allt för hög grad inskränker den allemansrättsliga tillgången till strandområdet eller inverkar alltför menligt på växt och djurlivet på land och i vattnet – dvs. om strandskyddsintresset i det enskilda fallet har särskild tyngd (jfr 13 § andra stycket samma kapitel).

6.3.6 Tillsammans ger bestämmelserna i 7 kap. 25 och 26 § miljöbalken uttryck för en intresseavvägning, där den enskildes intressen ska vägas mot de allmänna intressen som kan finnas för att upprätthålla strandskyddet.

6.4 Bestämmelserna om strandskyddsdispens i 7 kap. miljöbalken har kommit att tolkas på ett sätt som inte medger en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

6.4.1 Bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken infördes i samband med balkens tillkomst år 1999. Bakgrunden var att dåvarande Regeringsrätten i ett antal avgöranden på miljöområdet hade slagit fast att det skulle göras en proportionalitetsbedömning vid inskränkningar i den enskildes rätt att använda sin egendom, omfattande en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 320 f. och rättsfallet RÅ 1996 ref. 44, som rör tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid

prövningen av frågor om strandskyddsdispens).

- 6.4.2 Vid införandet av miljöbalken år 1999 var den bestämmelse som angav förutsättningarna för strandskyddsdispens – som då fanns i 7 kap. 18 § – betydligt mer allmänt hållen än den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. Av 7 kap. 18 § i 1999 års miljöbalk framgick endast att dispens kunde ges av länsstyrelsen om det fanns ”särskilda skäl”.
- 6.4.3 Till skillnad från den nuvarande regleringen innehöll dispensbestämmelserna i 1999 års miljöbalk alltså ingen precisering av vilka konkreta omständigheter som kunde vara dispensgrundande. Exempel på vad som i enskilda fall kunde utgöra skäl för dispens angavs i stället i förarbetena till bestämmelsen, men exemplifieringen var inte uttömmande (se prop. 1997/98:45 s. 88 f.). Det fanns därmed ett större utrymme för den instans som prövade dispensfrågan att beakta omständigheter i det enskilda fallet och att ta hänsyn till olika situationers särdrag.
- 6.4.4 Sedan Naturvårdsverket uppmärksammat problem vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna i 1999 års miljöbalk genomfördes en översyn av regleringen. Översynen resulterade bl.a. i att ansvaret för dispensprövningen flyttades över från länsstyrelserna till kommunerna. För att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning av reglerna infördes samtidigt preciseringen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken, där det alltså uttryckligen anges vilka omständigheter som ska beaktas vid dispensprövningen. Bestämmelsen utformades i syfte att *uttömmande* ange vilka omständigheter som kan vara dispensgrundande. (Se prop.

2008/09:119 s. 47 f. och s. 104.)

- 6.4.5 Omständigheten att bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken avfattats för att uttömmande ange vilka omständigheter som kan vara dispensgrundande har medfört att Mark- och miljööverdomstolen har ansett sig förhindrad att göra mer allmänna intresseavvägningar, om det inte först kan konstateras att det finns något sådant särskilt skäl för dispens som anges i bestämmelsen (se t.ex. rättsfallet MÖD 2013:37 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2017 i mål nr M7801-16 samt Bengtsson m.fl., Miljöbalken, Zeteo, 11 uppl., 2018, kommentarerna till 7 kap. 18 c och 25 §).
- 6.4.6 Mot denna bakgrund saknas det i regel möjlighet för enskilda att beviljas strandskyddsdispens enbart på den grunden att fortsatt strandskydd är ett oproportionerligt ingrepp i egendomsskyddet. I stället har regleringen i 7 kap. miljöbalken gett upphov till en prövning i två led, där den instans som prövar frågan om strandskyddsdispens till att börja med tar ställning till om det finns något sådant särskilt skäl för dispens som anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. Först om ett sådant skäl kan konstateras görs en mer allmän avvägning mellan den enskildes intresse av att få dispens och de allmänna intressen som talar för ett bibehållet strandskydd, dvs. den intresseavvägning som följer av 7 kap. 25 och 26 § miljöbalken.
- 6.4.7 Vid prövningen av Ola Hjelms första ansökan om strandskyddsdispens bedömde såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen att det inte förelåg några sådana omständigheter som enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken kunde utgöra särskilda skäl

för dispens. Båda instanserna ansåg därför att det saknades förutsättningar för att beakta de starka enskilda intressen som Ola Hjelm hade anfört till stöd för sin ansökan.

6.4.8 Vid prövningen av Ola Hjelms andra ansökan om strandskyddsdispens bedömde mark- och miljödomstolen att en tillämpning av dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken visserligen hade aktualiserats i målet, men att omständigheterna inte var sådana att den grunden *självständigt* kunde utgöra skäl för dispens. Enbart omständigheten att en tillämpning av dispensgrunden hade aktualiserats medförde dock, enligt domstolen, att det fanns förutsättningar för att göra en mer allmän proportionalitetsbedömning enligt bestämmelserna i 7 kap. 25 och 26 § miljöbalken. Slutsatsen blev då att det skulle vara oproportionerligt att inte ge Ola Hjelm dispens.

6.4.9 Att mark- och miljödomstolen vid prövningen av Ola Hjelms andra ansökan genomförde en proportionalitetsbedömning, trots att ingen av dispensgrunderna i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken var uppfylld, motiverades delvis av vad som av domstolen bedömdes som ny praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Med hänsyn till att Mark- och miljööverdomstolen i senare praxis har befast ståndpunkten att det saknas utrymme för att ge dispens på andra grunder än de som anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken framstår det som tveksamt om utgången hade blivit densamma i dag (se särskilt Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2017 i mål M 7801-16, där den upplevda förändringen av praxis i underätterna hade föranlett ett överklagande från länsstyrelsens sida).

6.5 Bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket borde ha tillämpats på ett sätt som medgav en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

- 6.5.1 Som redogjorts för ovan har Högsta domstolen i rättsfallet ”Parkfastigheten” klargjort att bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kräver att en proportionalitetsbedömning görs i varje enskilt fall då det allmänna inskränker den enskildes äganderätt. Att en sådan proportionalitetsbedömning ska göras vid frågor som rör strandskydd följer även av 7 kap. 25 § miljöbalken och har bekräftats av Högsta förvaltningsdomstolen, bl.a. genom dess dom den 12 februari 2019 i mål nr 5460-17.
- 6.5.2 Av de skäl som redogjorts för ovan har bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken emellertid kommit att tillämpas på ett sätt som gör att det saknas utrymme för att göra en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet i frågor som rör strandskyddsdispens. Ola Hjelm anser därför att den rättstillämpning som bestämmelsen har gett upphov till står i strid med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.
- 6.5.3 Omständigheten att det saknas utrymme för att göra en proportionalitetsbedömning vid prövningen av frågor om strandskyddsdispens fick märkliga följder i Ola Hjelm's fall. I hans fall kunde det nämligen konstateras att strandskyddsintresset endast i obetydlig mån skulle påverkas av de åtgärder han planerade att genomföra. Detta eftersom platsen där hans fastighet var belägen saknade särskilda naturvärden och den planerade byggnationen inte inskränkte allmänhetens möjligheter att få tillgång till strandområdet. (Se

mark- och miljödomstolens dom den 23 juni 2016 i mål M 5539-15 s. 7, bilaga 15).

- 6.5.4 Trots detta gavs Ola Hjelm inte någon möjlighet till strandskyddsdispens vid sin första ansökan eftersom det saknades sådana särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. Det svaga strandskyddsintresset och Ola Hjelms starka enskilda intressen gjorde dock att han fick framgång med sin talan hos regeringen om att få fastigheten undantagen från förordnandet om utvidgat strandskydd (se regeringens beslut den 6 oktober 2016 i ärende M2014/02379/Me, bilaga 18).
- 6.5.5 Enligt Ola Hjelm borde länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen, vid prövningen av den första dispensansökan, ha tillämpat reglerna i 7 kap. miljöbalken på ett sådant sätt att de inte skulle ha stått i strid med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Det hade kunnat ske t.ex. genom en prövning där myndigheten först tog ställning till om det fanns några sådana särskilda skäl för dispens som anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken och – om svaret var nekande – därefter prövade om det skulle vara oproportionerligt att inte bevilja honom strandskyddsdispens.
- 6.5.6 På så sätt skulle bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken fungera som en säkerhetsventil, för att säkerställa att rättstillämpningen är förenlig med bestämmelserna i överordnad lag. Enstaka exempel på sådan tillämpning av reglerna om strandskyddsdispens finns redan i praxis (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 september 2017 i mål nr M 9284-16, där domstolen i det fallet gjorde en proportionalitetsprövning trots avsaknaden av sådana

omständigheter som anges i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken).

- 6.5.7 För det fall det inte skulle anses gå att tolka in kravet på en fullständig proportionalitetsbedömning i bestämmelserna i 7 kap. 18 c och 25 § miljöbalken får detta krav i stället tillgodoses genom en med stöd av 2 kap. 15 § regeringsformen fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen (jfr ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 25).
- 6.5.8 En rättstillämpning där proportionalitetsprincipen får fullt genomslag skulle inte nödvändigtvis innebära en uppluckring av strandskyddet eftersom de allmänna intressena fortfarande skulle ha avsevärd tyngd vid intresseavvägningen. Det skulle dock utgöra en garanti för att den enskilde inte får bära en oskälig börda i det fall det saknas skäl för strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken, men där strandskyddsintresset är så pass svagt att det inte motiverar en inskränkning av rätten att använda egendomen.

6.6 Underlåtenheten att göra en proportionalitetsprövning i det enskilda fallet innebar att Olja Hjelm's rätt att använda fastigheten inskränktes i strid med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen

- 6.6.1 Ola Hjelm kan konstatera att samtliga omständigheter som mark- och miljödomstolen i sin dom den 23 juni 2016 anförde till stöd för att medge strandskyddsdispens förelåg redan vid tidpunkten då domstolen prövade hans första dispensansökan. Genom domen och regeringens beslut den 6 oktober 2016 – varigenom fastigheten undantogs från förordnandet om utvidgat strandskydd – står det klart att det var oproportionerligt att inte ge Ola Hjelm strandskyddsdispens redan vid hans första ansökan om detta.
- 6.6.2 Om länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen hade gjort en proportionalitetsprövning vid prövningen av den första dispensansökan skulle domstolen alltså redan då ha kommit till slutsatsen att han skulle beviljas strandskyddsdispens. Mark- och miljödomstolens och länsstyrelsens underlåtenhet att göra en proportionalitetsbedömning har alltså inneburit att Ola Hjelm's rätt att använda fastigheten – under perioden 16 april 2012 till och med den 14 juli 2016 – har varit inskränkt i strid med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.

- 6.7 Ola Hjelm har rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen och/eller 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207)**
- 6.7.1 Av Högsta domstolens praxis följer att mål om rättigheter som skyddas av både regeringsformen och Europakonventionen i första hand ska prövas utifrån bestämmelserna i regeringsformen (se t.ex. rättsfallen NJA 2005 s. 805, NJA 2012 s. 400 och ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753).
- 6.7.2 Högsta domstolens har i de s.k. medborgarskapsfallen (”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 och ”Medborgarskapet II” NJA 2018 s. 103) slagit fast att en överträdelse av bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen kan aktualisera skadeståndsskyldighet för staten. Ola Hjelm anser att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen på liknande sätt är skadeståndsgrundande.
- 6.7.3 I likhet med skyddet för medborgarskapet hör bestämmelserna om egendomsskydd till de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen infördes i syfte att närmare precisera det egendomsskydd som Europakonventionen anger (se prop. 1993/94:117 s. 15). En grundtanke vid införandet var att Europadomstolen skulle komma att beakta grundlagsbestämmelsen vid prövningen av mål mot Sverige och att den som anser att egendomsskyddet har kränkts skulle kunna få saken prövad i nationell domstol (se Holmberg m.fl. Regeringsformen, Zeteo 2016-05-13, kommentaren till 2 kap. 15 §).

- 6.7.4 Av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen följer att ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av bl.a. mark på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Vidare framgår att ersättningen då ska bestämmas enligt de grunder som anges i lag.
- 6.7.5 Även om bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket främst riktar sig till lagstiftaren har den avfattats på ett sådant sätt att enskilda kan åberopa den i rättstvister mot staten. Genom rättsfallet NJA 2007 s. 695, som rörde tolkningen av en ersättningsbestämmelse i expropriationslagen (1972:719), har Högsta domstolen slagit fast att bestämmelsen innebär ett krav på att *varje förlust* till följd av att någon tvingas avstå egendom måste ersättas – om än inte alltid fullt ut. För det fall en viss lagbestämmelse inte når upp till den ersättningsnivå som 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ger uttryck för, ska ersättning trots detta betalas till det belopp som grundlagen kräver.
- 6.7.6 På liknande sätt har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2014 s. 332 – som rörde frågan om staten var ersättningsskyldig gentemot ett antal fiskare för den ekonomiska förlust som uppkommit till följd av vissa fiskeförbud – slagit fast att bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar.



- 6.7.7 Mot denna bakgrund har det ansetts att överträdelser av bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen även skulle kunna grunda skadeståndsskyldighet för staten (se Bengtsson m.fl., Skadeståndslagen, Zeteo, 6 uppl., 2018, kommentaren till 1 kap. § 1. För ett likande resonemang, se Andersson, RF och ersättningsrätten i De Lege, 2014, s. 109).
- 6.7.8 Ola Hjelm's uppfattning är alltså att det saknas skäl att begränsa tillämpligheten av den skadeståndsrättsliga ansvarsprincip som kommer till uttryck i rättsfallen ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 och ”Medborgarskapet II” NJA 2018 s. 103 till överträdelser av skyddet för medborgarskap. Den principen bör anses ha giltighet även vid överträdelser av bestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen (jfr NJA 2014 s. 332). Med hänsyn till att överträdelser av Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd kan medföra skadeståndsskyldighet för staten, samt att syftet med bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen var att precisera det egendomsskydd som Europakonventionen anger, framstår det som följdriktigt att knyta en sådan skadeståndssanktion även till regeringsformens egendomsskydd.
- 6.7.9 I den mån Ola Hjelm inte kan beviljas ersättning med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen har han rätt till ersättning med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen.

6.8 Ola Hjelms har rätt till skadestånd med 65 438 kr för ren förmögenhetsskada

- 6.8.1 I samband med överklagandet av länsstyrelsens beslut den 16 april 2012, dvs. vid prövningen av den första dispensansökningen, hade Ola Hjelm kostnader för juridisk rådgivning om sammanlagt 62 500 kr (se kostnadsräkningar, bilaga 19).
- 6.8.2 Om mark- och miljödomstolen hade gjort en proportionalitetsbedömning och beviljat Ola Hjelm strandskyddsdispens hade han sannolikt kunnat få sina rättegångskostnader ersatta av staten (jfr rättsfallen NJA 2015 s. 374 och NJA 2017 s. 503). Kostnaderna hade dessutom aldrig uppkommit om länsstyrelsen på motsvarande sätt hade gjort en proportionalitetsbedömning och bifallit Ola Hjelms ansökan. Ola Hjelm anser att det var befogat att han anlidade ombud för att bevaka sin rätt i mark- och miljödomstolen. Han därför rätt att få dessa kostnader ersatta av staten såsom skadestånd.
- 6.8.3 Vidare hade Ola Hjelm inte behövt ansöka strandskyddsdispens på nytt om den första dispensansökan hade beviljats. Han har därför rätt till ersättning för den ansökningsavgift han har betalat, som uppgår till 2 938 kr (se faktura, bilaga 20).

6.9 Ola Hjelm har även rätt till ersättning för ideell skada med 50 000 kr

- 6.9.1 Om överträdelsen av grundläggande rättigheter enligt regeringsformen eller Europakonventionen inte kan gottgöras på annat sätt, t.ex. genom att den erkänns av det allmänna, har den enskilde rätt till ersättning för den ideella skada som han eller hon har drabbats av (3 kap. 4 § skadeståndslagen och rättsfallen ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 och ”Medborgarskapet II” NJA 2018 s. 103).
- 6.9.2 Frågan om den enskilde har rätt till ersättning beror på kränkningens allvar. I det fall överträdelsen inte är sådan att den motiverar en ersättning om 10 000 kr får den enskilde i regel nöja sig med annan gottgörelse. (Se prop. 2017/18:7 s. 66 och rättsfallen NJA 2012 s. 211 p. 25 och 26 samt NJA 2013 s. 842 p. 58–61.
- 6.9.3 Av 5 kap. 8 § skadeståndslagen följer att skadestånd för ideell skada enligt 3 kap. 4 § första stycket 2 samma lag ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till överträdelsens art och omständigheterna i övrigt.

- 6.9.4 Vid bedömningen av överträdelsens art ska hänsyn tas till vilken rättighet som har överträtts och hur allvarlig överträdelsen har varit. Överträdelser som har pågått under en längre tid kan därför leda till ett högre skadestånd än mer momentana företeelser. Med omständigheterna i övrigt avses hur överträdelsen typiskt sett upplevs av en person i den skadelidandes situation. (Se a. prop. 2017/18:7 s. 65.) Samma principer gäller vid bestämmandet av ideellt skadestånd till följd av överträdelser av grundläggande rättigheter i regeringsformen (se rättsfallet ”Medborgarskapet II” NJA 2018 s. 103 p. 22 med vidare hänvisningar).
- 6.9.5 I det här fallet förvärvade Ola Hjelm fastigheten   i syfte att den skulle bebyggas. Vid tidpunkten för förvärvet hade den tidigare fastighetsägaren meddelats strandskyddsdispens, vilket också var en förutsättning för förvärvet. Att Ola Hjelm nekades förnyad strandskyddsdispens till följd av länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens underlåtenhet att göra en proportionalitetsbedömning medförde att fastigheten inte kunde användas för sitt ändamål och att den förlorade större delen av sitt marknadsvärde.
- 6.9.6 Staten har genom den otillåtna rådighetsinskränkningen överträtt Ola Hjelm grundläggande rättigheter. Inskränkningen pågick under drygt tre års tid och fick ingripande följder för Ola Hjelm. Under den tid då hans rätt att använda fastigheten var inskränkt upplevde han en stark känsla av vanmakt över den uppkomna situationen och en oro över att fastigheten hade förlorat större delen av sitt marknadsvärde. Inskränkningen upphörde först efter att Ola Hjelm själv påkallat en ny prövning av frågan om strandskyddsdispens. Han tvingades då lägga ned avsevärd tid och stora resurser

på att driva en utdragen process.

6.9.7 Vid dessa förhållanden bör Ola Hjelm vara berättigad till ideellt skadestånd med skäliga 50 000 kr.

7 SAMMANFATTNING

7.1 Genom länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens underlåtenhet att göra en fullständig proportionalitetsbedömning i samband med Ola Hjelmns första ansökan om strandskyddsdispens har staten, under perioden den 16 april 2012 till och med den 14 juli 2016, inskränkt Ola Hjelmns rådighet över sin fastighet i strid med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Han har därför rätt till skadestånd i enlighet med bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och/eller 3 kap. 4 § skadeståndslagen.

7.2 Ola Hjelm har rätt till ersättning för de ombudskostnader som han åsamkats när han då han, vid prövningen av den första dispensansökningen, överklagade länsstyrelsens beslut i syfte att få den otillåtna rådighetsinskränkningen undanröjd. Han har också rätt till ersättning för den ansökningsavgift han då betalat. Ombudskostnaderna uppgick till 62 500 kr och ansökningsavgiften till 2 938 kr. Han har därför rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada med $(62\,500 + 2\,938 =) 65\,438$ kr.

7.3 Med hänsyn till överträdelsens art och omständigheterna i övrigt har Ola Hjelm också rätt till ersättning för ideell skada med skäliga 50 000 kr.

8 PRELIMINÄR BEVISUPPGIFT

8.1 Muntlig bevisning

8.1.1 Partsförhör under sanningsförsäkran med Ola Hjelm. Han ska höras om förhållandena där fastigheten är belägen och handläggningen av frågan om strandskyddsdispens. Förhöret åberopas till styrkande av

- *att* det var oproportionerligt att inte bevilja Ola Hjelm strandskyddsdispens redan vid hans första ansökan om detta,
- *att* de omständigheter som mark- och miljödomstolen, i sin dom den 23 juni 2016, lade till grund för slutsatsen att det var oproportionerligt att inte bevilja Ola Hjelm strandskyddsdispens förelåg redan vid tidpunkten för hans första dispensansökan,
- *att* beslutet att avslå hans första ansökan om strandskyddsdispens fick till följd att fastigheten inte kunde användas för sitt ändamål och att den förlorade större delen av sitt marknadsvärde, samt
- *att* den yrkade ersättningen för ideell skada är skälig.

Som ovan,

Rikard Samuelsson

Alexander Ottosson

FÖRTECKNING ÖVER BILAGOR

1. Fullmakt
2. Beslut om utvidgat strandskydd, Länsstyrelsen i Stockholm, 3 juni 1999
3. Beslut om strandskyddsdispens m.m., Norrtälje kommun, Bygg- och miljönämnden, 13 december 2007
4. Ansökan om bygglov, Ola Hjelm, 12 oktober 2010
5. Beslut om beviljat bygglov, Norrtälje kommun, 28 juni 2011
6. Ansökan om strandskyddsdispens, Ola Hjelm, 16 augusti 2011
7. Beslut om beviljad strandskyddsdispens, Norrtälje kommun, 11 oktober 2011
8. Beslut om upphävd strandskyddsdispens, Länsstyrelsen i Stockholm, 16 april 2012
9. Dom angående överklagande av upphävd strandskyddsdispens, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, 18 oktober 2012
10. Beslut att inte meddela prövningstillstånd, Mark- och miljööverdomstolen, 23 januari 2013
11. Ansökan om bygglov och strandskyddsdispens, Ola Hjelm, 26 mars 2013
12. Beslut om beviljat bygglov och nekad strandskyddsdispens, Norrtälje kommun, 17 januari 2014
13. Beslut om överklagande av nekad strandskyddsdispens, Länsstyrelsen i Stockholm, 18 augusti 2015
14. Dom som beviljar strandskyddsdispens, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, 23 juni 2016
15. Klagomål till Europadomstolen, Ola Hjelm, 29 maj 2013
16. Kommunikering till regeringen, Europadomstolen, 8 september 2014
17. Beslut om utvidgat strandskydd, Länsstyrelsen i Stockholm, 16 september 2014

18. Beslut om upphävt utvidgat strandskydd, regeringen, 6 oktober 2016
19. Fakturaunderlag avseende ombudskostnader, 11 juni 2012 och 11 december 2012
20. Fakturaunderlag avseende ansökan om bygglov och strandskyddsdispens, 20 februari 2014