



UMEÅ UNIVERSITET

STRANDSKYDDET OCH ÄGANDERÄTTEN

**Hur har förhållandet mellan dessa
intressen utvecklats?**

Isak Eriksson

Termin 9 HT 2020
Examensarbete, 30 hp
Juristprogrammet, 270 hp
Handledare: Signe Lagerkvist

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1 Inledning	5
1.1 Syfte och avgränsningar	6
1.2 Metod, material och disposition	7
2 Bakgrund	10
3 Strandskyddet.....	12
3.1 Strandskyddet idag.....	12
3.2 Dispensprövningen och statistik	14
3.3 Strandskyddets syften	17
3.3.1 Allmänhetens tryggade tillgång till friluftsliv i strandområden	17
3.3.2 Skydd för djur- och växtliv i strandområden.....	19
3.4 Sammanfattning av strandskyddet	20
4 Egendomsskyddet.....	21
4.1 Egendomsskyddets bakgrund	21
4.2 Äganderätt.....	24
4.3 Inskränkningar i eigendomsskyddet och proportionalitetsbedömning	26
4.4 Ersättning	27
4.5 Om eigendomsskyddet som en mänsklig rättighet	29
4.6 Sammanfattning av eigendomsskyddet	31
5 Proportionalitetsprövningen	32
5.1 Proportionalitet efter att EKMR blev svensk lag.....	32
5.2 Rättsfallet ”Parkfastigheten”	35
5.3 Intresseavvägningen idag.....	37
5.4 Sammanfattning av proportionalitet och intresseavvägning.....	39
6 Strandskyddets framtid	40
6.1 Förslagen i SOU 2020:78	40
7 Diskussion	42
7.1 En sammanfattning av motsatta intressen.....	42
Käll- och litteraturförteckning.....	45
Offentliga tryck	45

Rättspraxis.....	46
Litteratur.....	47

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära läge
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

I Sverige råder ett generellt strandskydd vilket innebär att området nära kusten, sjöar och vattendrag har ett utökat skydd mot eventuella fastighetsförändrande åtgärder. I samband med införandet av det generella strandskyddet 1975 diskuterades det mycket om vilka vattendrag som ska inkluderas i skyddet, om strandskyddet enbart ska skydda friluftsliv eller även omfatta djur- och växtliv (som inkluderades vid senare reglering), om hur skogsbruket kan påverkas och hur införandet av ett strandskydd ska genomföras för att fungera med andra lagar.¹ Det står inte mycket om äganderätten och hur ägande skulle kunna påverkas av ett strandskydd. Den generella inställningen bland remissinstanserna och departementschefen var att enskilda skulle ha en möjlighet att nyttja allemansrätten.² Det diskuteras mycket lite om konsekvenserna för markägare i strandskyddsområden.

I 2:15 regeringsformen (1974:152) (RF) stadgas egendomsskyddet. Egendomsskyddet innebär att enskildas egendom är skyddad och att enskilda inte kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller annan enskild eller tåla inskränkningar, med undantaget när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det finns många situationer där en markägare kan tänkas vilja vidta åtgärder på sin strandtomt men hindras för att tillgodose angelägna allmänna intressen, bland annat allmänhetens möjlighet att ha tillgång till strandområden.

Sverige är ett land med mycket kust, sjöar och vattendrag. Det kan anses fullt rimligt att det föreligger ett strandskydd vars syften är att bevara allmänhetens möjlighet till friluftsliv samt områden som är viktiga för växt- och djurlivet. Det blir dock en inskränkning i äganderätten, där det inte längre är möjligt för enskilda att använda sin egen mark på det sätt som eventuellt önskas. Konflikten mellan äganderätten och strandskyddets syften är fortfarande aktuell även om den inte är ny. I denna intressekonflikt ska proportionalitetsbedömningar göras i varje specifikt fall vilket nästan aldrig är en enkel bedömning.

¹ Prop. 1974:166 s. 16–20, 46–51.

² Prop. 1974:166 s. 46–51 & 94–95.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att studera hur strandskyddet har påverkat fastighetsägares möjlighet att råda över sin fastighet, från att det infördes till idag, och hur synen på relationen mellan strandskyddets syften och det äganderättsliga skyddet mot rådighetsinskränkningar har förändrats under denna tid. Fokus kommer att ligga på hur denna relation ser ut i dagsläget. Avslutningsvis kommer det att diskuteras vad de förslagna lagändringarna i SOU 2020:78 kommer att ha för betydelse i denna fråga.

Studien avgränsas till att endast titta på den situation när en privatperson äger en fastighet, där hen vill förändra befintlig bostadsbyggnad, bygga ny byggnad, eller anordna komplementbyggnader eller andra anordningar i anslutning till bostadsbebyggelse.

1.2 Metod, material och disposition

Uppsatsen börjar med ett kapitel om bakgrund. Denna del syftar till att presentera uppkomsten av det svenska strandskyddet, lite om dess uppbyggnad samt hur det är en intressekonflikt mellan strandskyddet och äganderätten. För att utreda strandskyddets uppkomst så har förarbeten spelat en stor roll. Vid varje större förändring av strandskyddet så brukar förarbeten för den aktuella förändringen först redogöra för strandskyddets uppkomst och hur det har ändrats allteftersom innan diskussion om den tänkta förändringen. Det leder till att just strandskyddets uppkomst finns upprepat i många förarbeten, med skillnaden att det vid varje förarbete tillkommit lite om den senaste ändringen. Flera av dessa förarbeten har studerats för att ge en komplett bild av uppkomsten. Vidare så ger det här bakgrundskapitlet en väldigt kortfattad och generell bild av vad strandskyddet faktiskt är och hur det påverkar processen av att vidta åtgärder inom strandområden. Tanken är att även den som inte är insatt ska kunna få en övergripande bild av vad uppsatsen faktiskt handlar om. Slutligen så presenteras de motstående intressen som är en stor del i uppsatsen. I denna del presenteras strandskyddets och enskildas motstående intressen endast kort för att sen utvecklas i uppsatsens sista delar. Avsnittet bör dock ses utifrån att det ska ge läsaren en bild av hur intressekonflikten vuxit fram.

Kapitlet efter bakgrund handlar om strandskydd. Det första delkapitlet i denna del presenterar strandskyddets uppbyggnad. I denna del har lagtext spelat en stor roll och delkapitlet syftar till att ge en mer komplett helhetsbild av strandskyddet. Det väldigt lagtekniska kapitlet följs av en del som djupdyker i de särskilda skäl som krävs för dispens. Det blev ett eget delkapitel för att det är ofta i samband med diskussioner om de särskilda skälen som äganderätten och strandskyddet verkligen hamnar i konflikt. Kapitlet tar även upp lite statistik vilket särskilt motiverar syftets avgränsning mot strandskyddsdispens sökta av privatpersoner. I den sista delen om strandskyddet diskuterar särskilt strandskyddets syften som också är av särskild vikt vid intresseavvägningar mellan strandskyddet och äganderätten.

Nästa kapitel handlar om egendomsskyddet. Det börjar med en kort bakgrund kring hur egendomsskyddet vuxit fram och hur det står i relation med andra mänskliga rättigheter. Här diskuteras det hur det svenska egendomsskyddet kraftigt påverkats av den internationella rätten. För att göra utreda denna del så har både lagtext från RF och från EKMR jämförts med hjälp av förarbeten och doktrin. Delkapitlet efter diskuterar rättigheterna som kommer med ägande. Denna del har främst arbetats fram med hjälp av doktriner. I denna del har avsikten varit att

diskutera vilka rättigheter som kommer med ägande och särskilt vilka rättigheter som kommer med fastighetsägande. Följande delkapitel tar upp inskränkningar i egendomsskyddet och i denna del har huvudsakligen lagtext, praxis och doktrin använts. Denna del följs av två utveckande delkapitel i sammanhanget, ersättning för inskränkningar i egendomsskyddet och därefter en kort diskussion om egendomsskyddet borde finnas. Ersättning har under arbetet visat sig vara en väldigt väsentlig del i fråga om proportionalitet när inskränkningar i egendomsskyddet görs. Ersättningsfrågan visade sig även vara mer komplicerad än frågan om inskränkningar i egendomsskyddet vilket förklarar varför delen om ersättning är längre även om den kanske inte är lika väsentlig för syftet som andra delar. Det sista delkapitlet i denna del diskuteras om egendomsskyddet ska vara en grundlagsskyddad rättighet syftar till att vara reflekterande utan att vara någon slags slutlig diskussion. Delkapitlet visar anledningen varför egendomsskyddet är viktigt utan att gå in för mycket på den intresseavvägning som diskuteras senare i uppsatsen.

Uppsatsens näst sista materiella kapitel handlar om proportionalitetsprövningen som sker när strandskyddets syften ställs mot äganderätten. Den delen tar huvudsakligen upp rättsfall som analyseras utifrån syftet. Kapitlet är uppdelat i tre större delar som i kronologisk ordning försöker påvisa hur proportionalitetsprincipen har applicerats och intresseavvägningar har gjorts i samband med strandskyddsdispenser. Denna del har blivit väldigt praxis-intensiv och försöker redovisa vad de högre instanserna kommer fram till.

I sökning av relevant praxis från MÖD och HD så har delvis databasen JUNO använts. Sökord har varit olika iterationer av orden ”egendomsskydd”, ”strandskydd” och ”proportionalitet”. Sökningarna på JUNO har sorterat efter relevans och högre instanser. Det har dock varit en mycket bred sökning och den har inneburit att många domar har fått läsas igenom, där långt ifrån alla varit relevanta. Vidare har sökning gjorts på Domstol.se, och särskilt vad gäller mark och miljööverdomstolens senaste avgöranden. I detta fall har sökorden varit ”strandskydd” och ”strandskyddsdispens”, där domar från 2020 har undersökts. Rättsfallen som har använts i uppsatsen återfinns inte helt sällan även i doktriner eller i lagkommentarer på lexino som bekräftat rättsfallens påverkan på vissa, för uppsatsen viktiga delar.

Uppsatsen tar även upp en del rättsfall från europadomstolen.³ För att få fram dessa så har Danelius bok *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* använts. Boken har ett kapitel om egendomsskyddet och där nämns många rättsfall på området. Urvalet av de få målen som använts har gjorts utifrån relevansen för uppsatsens syfte.

För att få fram relevanta doktriner har Umeå universitetsbiblioteks sökmotor använts. I denna sökning användes sökorden "egendomsskydd" och "strandskydd" för att få fram relevant litteratur. Detta kombinerades med kurslitteratur från tidigare kurser på juristprogrammet. Problemen i denna del har varit att flertalet doktriner är utdaterade efter de många förändringar som skett på området. Litteratur har därför använts i de delar som förklarar viktiga bakomliggande delar till intresseavvägningen mellan äganderätt och strandskydd. Praxis har istället fått ta en större del i fråga om hur intresseavvägning sker idag. Även lagkommentarer från lexino har använts för att mer eller mindre bekräfta den information som hämtats från andra håll.

Det bör här nämnas att uppsatsens sista materiella kapitel handlar om strandskyddets framtid. Sent under 2020 kom det en statlig offentlig utredning med många förslag som kan komma att ändra strandskyddet inom en snar framtid. Det påverkar självklart uppsatsens långvarighet i fråga om relevans. Jag har dock valt att lyfta de större ändringar som kan komma att införas och som kan påverka intresseavvägningar i strandskyddsfrågor. Dessa diskuteras både i den delen och därefter i uppsatsens sista diskussion.

³ Exempelvis Sporrang och Lönnroth mot Sverige.

2 Bakgrund

Strandskyddet finns för att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Dessa långsiktiga mål finns definierade i 7 kap 13 § miljöbalk (1998:808) (MB).

När strandskyddet tillkom under 1950 talet så var det med anledning av att skydda allemansrättslig tillgång till strandområden. År 1937 tillsattes en kommitté för att utreda och ge förslag till åtgärder som skulle ge allmänheten bättre förutsättningar för friluftsliv (fritidsutredningen).⁴ Det hade noterats att strandmark, skogsmark och mark nära vattendrag i närheten av större städer köptes upp och bebyggdes. Detta skulle i sin tur kunna leda till att hundratusentals individer som bor i städer eller tätbebyggelse skulle gå miste om tillgång till friluftsbad och friluftsliv inom rimligt avstånd av vatten trots att de bor nära havet, en sjö eller ett vattendrag.⁵ Vid strandskyddets tillkomst under 50-talet handlade det främst om att skydda strandområden nära städer och tätbebyggda områden. Detta ledde fram till att vissa områden skulle upprättas som strandskyddsområden. Alla strandområden var dock inte skyddade.⁶ År 1975 infördes det generella strandskyddet som kom att skydda samtliga områden nära vattendrag, sjöar och hav. Idag används nästan samma formulering i paragraferna som infördes 1975 även om det skett vissa större förändringar och omflyttningar av paragrafer inom området.⁷

En av de större förändringarna för strandskyddet var tillägget av målet om att långsiktigt skydda djur- och växtlivet vilket infördes år 1994.⁸ Anledningen till förändringen var att stränderna kan anses vara särskilt värdefulla miljöer för djur och växter samt erbjuder varierande livsmiljöer. Det noterades att det generella strandskyddets fokus att skydda friluftslivet, hade fungerat som ett indirekt skydd för växt- och djurlivet.⁹ Under denna förändring så ansågs bevarandet av växt- och djurlivet, den biologiska mångfalden, vara en av de viktigaste uppgifterna för naturvård och att det därför var rimligt att införa det i regleringen om strandskydd.¹⁰

⁴ Prop. 1950:223, s. 6.

⁵ SOU 1938:45 s. 2–3 & 13; Bengtsson, 2011 s. 592.

⁶ Prop. 1950:223 s. 6; Prop. 1952:187, s. 1–2; Lagrådsremiss Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, Stockholm den 13 mars 2014, s. 7.

⁷ Jfr. Prop. 1950:223, s. 1 & 6; Prop 1952 s.1–2.

⁸ Prop. 1993/94:229 s. 1 & 7–15.

⁹ Prop. 1993/94:229 s. 9.

¹⁰ Prop. 1993/94:229 s. 14.

I praktiken innebär strandskyddet att enskilda måste få till ett undantag från strandskyddet för att kunna vidta vissa åtgärder på sin fastighet förutsatt att området omfattas av ett strandskydd. Strandskyddsdispensen är något som krävs utöver bygglov eller andra tillstånd som annars alltid krävs för den tänkta åtgärden. Undantag från strandskyddet kan antingen göras genom en dispens från rådande strandskydd eller att strandskyddet i området upphävs. Generellt krävs det särskilda skäl för att länsstyrelsen eller kommunen ska ge dispens eller upphäva strandskyddet i ett visst område. Det leder till situationer där dispens inte ges eller upphävande av strandskydd inte sker och enskilda får därför inte nyttja sin fastighet på önskat sätt.¹¹

Den enskilde står dock inte helt utan skydd när det gäller inskränkningar i deras äganderätt. I Sverige så omfattas enskildas egendom av egendomsskyddet, bestående dels av regleringar i både grundlag och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR). Egendomsskyddet syftar till att enskilda ska vara skyddade från att det allmänna tar egendom eller inskränker enskilda från att använda sin egendom. Egendomsskyddet kan dock inskränkas till fördel för angelägna allmänna intressen. Vid prövningar av strandskyddsdispens ska det göras en avvägning mellan angelägna allmänna intressen som strandskyddet avser att skydda och enskilda intressen. Denna avvägning är inte alltid enkel att göra och diskuteras därför i denna uppsats.

¹¹ I diskussion om strandskyddet är det enkelt att fastna på något av de många sidospår som återfinns inom strandskyddets många paragrafer. Syftet med hela det här stycket är att belysa att det finns ett strandskydd, vissa undantag ifrån det och att dessa undantag ofta är beroende av att särskilda skäl föreligger. Det är ingen komplett helhetsbild.

3 Strandskyddet

3.1 Strandskyddet idag

I Sverige vid mark nära kust, insjöar och vattendrag finns idag ett utökat skydd mot byggnation och förändring till skillnad från områden som inte är nära vatten. Syftet med särskilt skyddade strandområden är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Strandskyddsområdet omfattar land-och vattenområdet 100 meter från strandlinjen och kan av länsstyrelsen utvidgas vid enstaka fall till 300 meter för att säkerställa något av strandskyddets syften. Inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader uppföras. Byggnader eller byggnaders användning får inte ändras och andra anläggningar eller anordningar får inte utföras om dessa hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där allmänheten annars fått färdas fritt. Inte heller får grävarbeten eller förberedelser för byggnader, anläggningar eller anordningar vidtas. Inte heller får det genomföras andra åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkor för djur eller växtarter. Allt detta stadgas i de inledande paragraferna om strandskyddet, 7 kap 13–15 §§ MB.

Vidare finns det ett flertal situationer som är undantagna från ovan stadgade förbud mot förändring i strandskyddsområden. Dessa undantagna situationer stadgas i 7 kap 16 § MB. Det kan handla om byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som krävs för vissa verksamheter, exempelvis jord- eller skogsbruket, fisket eller renskötseln samt att de måste finnas inom strandskyddet för sin funktion. Förbudet i föregående paragrafer gäller inte heller byggande av allmän väg och järnväg. I 7 kap 17 § MB stadgas det att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att förbudet inte gäller vissa komplementeringsåtgärder till en huvudbyggnad.

Idag kan länsstyrelsen i enskilda fall upphäva strandskyddet i ett område om vissa kriterier är uppfyllda. Området saknar betydelse för att tillgodose ovan nämnda syften med strandskyddet, strandskyddet som är tänkt att hävas är nära en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten eller att en specifik detaljplan finns som kan omfatta vägar eller försvarsanläggningar. Detta stadgas i 7 kap 18 § MB.

Enligt 7 kap 18 b § MB får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 7 kap 15 § MB förutsatt att det föreligger särskilda skäl och att dispensen avser annat än det som anges i 7 kap 18 a § MB.¹² 7 kap 18c § MB stadgar vad som kan innebära särskilda skäl. Några exempel kan vara att marken som dispensen avser redan tagits i anspråk på så sätt att området saknar betydelse för strandskyddets syften. Det kan gälla områden som är väl avskilda från området närmast strandlinjen. Det kan handla om anläggningar eller verksamheter som inte kan utföras utanför området. Det kan handla om att tillgodose ett angeläget allmänt intresse eller ett annat mycket angeläget intresse.

Utöver det ovan nämnda finns det goda möjligheter att häva strandskyddet i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden). Det rör sig om att vissa byggnader, anläggningar och verksamheter kan behöva vara i strandskyddsområde till fördel för utveckling av landsbygd. Dessa regleringar återfinns i 7 kap 18e 2st, 18 d-e §§ MB

I 7 kap 25 § MB stadgas det regler om att det vid prövningen av skydd enligt kapitel 7 MB ska hänsyn tas till enskilda intressen. Andra meningen i paragrafen stadgar att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelser i kapitlet inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Andra meningen ger uttryck för att proportionalitetsprincipen ska beaktas.¹³ Denna proportionalitetsprövning är mycket relevant i avvägningen mellan angelägna allmänna intressen och enskildas intresse. Paragrafen har en betydande roll i ny praxis i strandskyddsfrågor och kommer diskuteras vidare i kapitel 5 som särskilt diskuterar proportionalitetsbedömningen.¹⁴ Även 7 kap 26 § MB kan nämnas, vilket innebär att exempelvis strandskyddsdispens endast får förmedlas om det är förenligt med strandskyddets syften.

¹² 7 kap 18 § a MB, stadgar att länsstyrelsen får ge dispens i det enskilda fallet om det avser byggande försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller att ett område skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap MB och det skyddet har beslutats av någon annan än en kommun. Detta faller dock lite utanför syftet och blir därför enbart en fotnot.

¹³ Lindahl, Miljöbalk (1998:808), 7 kap. 25 §, avsnitt 2.1 Allmänt, Lexino 2015-04-01 (JUNO).

¹⁴ Se exempelvis domarna från MÖD mål M 4244–19 och M4739–19.

3.2 Dispensprövningen och statistik

Som ovan nämnts så får en kommun ge dispens från förbuden som stadgats i 7 kap 15 § MB om det finns särskilda skäl. Dessa skäl stadgas i 7 kap 18 c-d §§ MB och diskuteras mer ingående eftersom denna del är central i fråga om strandskyddsdispens för privatpersoner. I paragrafens första stycke återfinns det sex uppräknade dispens-skäl. Det är en uttömmande lista och andra skäl för dispens kan inte åberopas. För att en ansökan om dispens ska prövas så måste minst ett av de sex särskilda skälen anges.¹⁵ Även om det finns särskilda skäl som kan leda till att en dispens beviljas så ska dessa tillämpas restriktivt.¹⁶ Det som följer blir en avvägning mellan den enskildes intresse av en dispens och det allmännas intresse av ett strandskydd.¹⁷

Det första särskilda skälet för dispens är att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte. Den dispens-sökande ska dels bevisa att det område som är tänkt att exploateras inte är allemansrättsligt tillgängligt, dels att privatisering av området har gått till på ett lagligt sätt.¹⁸ Att bedöma om något är allemansrättsligt tillgängligt är inte alltid helt enkelt. Helt kort kan det konstateras att något är allemansrättsligt tillgängligt om enskilda nyttjare av allemansrätten skulle kunna anta att allemansrätten gäller på området.¹⁹ Privatiseringen syftar till utvidgande av det område som inte omfattas av strandskyddet. Exempelvis kanske det finns en viss hemfridszon runt ett hus men fastighetsägaren vill ändra en tidigare förrådsbyggnad till en gäststuga eller ett boendehus. Det är en typisk ändring som kräver dispens. Om otillåten privatisering av ett område sker och det uppdagas i samband med dispens-sökande så är det inte ovanligt att tillsynsätgärder blir påkallade. En beslutande myndighet kan dock i vissa fall ge dispens med ett villkor om att strandskyddsdispensen inte innebär en utökning av hemfridszonen.²⁰

Det andra särskilda skälet är om området som dispensen eller upphävandet syftar till är väl avskilt från området närmast strandlinjen av en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering. Området som dispensen eller upphävandet syftar till ska vara så pass avskilt att det i en mer objektiv bedömning kan anses vara svåråtkomligt och av mindre intresse för det

¹⁵ Jfr. Prop. 2008/09:119 s. 104; MÖD 2013:37.

¹⁶ Jfr. Prop. 2008/09:119 s. 104.

¹⁷ Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

¹⁸ Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

¹⁹ Denna del utvecklas under 4.3.1, om allmänhetens tryggade tillgång i friluftsliv i strandområden.

²⁰ Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen 1, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

rörliga friluftslivet. Det krävs att avskiljandet sker av en anläggning av en viss mäktighet. En precis gräns är svår att dra men mindre stigar och grusvägar som kan tänkas löpa mellan hus och strandlinje kan inte anses ha den mäktighet som krävs.²¹

Det tredje särskilda skälet är att anläggningen för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Typiskt ges dispens enligt denna punkt om det handlar om att återställa eller renovera hamnar och bryggor. Det är dock inte helt ovanligt att fastighetsägare söker dispens enligt denna punkt för fiskebodas, bastu, badtunna eller annan liknande konstruktion vilket inte alltid innebär dispens. I dessa fall är det omständigheterna i det specifika fallet som styr och det krävs att sökanden har visat att det inte finns andra alternativ för placering av önskad dispenskrävande åtgärd.²²

Det fjärde särskilda skälet är om den tänkta åtgärden behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Detta skäl blir mer aktuellt i vanligen kommersiella verksamheter, exempelvis musselodlingar eller hamnverksamhet.²³

Det femte särskilda skälet för dispens eller upphävande av strandskyddet är att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. För att en åtgärd ska kunna motiveras av detta skäl så krävs det att det allmänna får en tydlig fördel av åtgärden som är långsiktig. I detta fall så handlar det om ett allmänt angeläget intresse, som är av större vikt än strandskyddet som också är ett allmänt angeläget intresse. Det kan handla om olika angelägna infrastrukturprojekt, exempelvis en kommuns utveckling av tätorter, åtgärder för handikappanpassning i området eller starka natur- och miljöintressen eller eventuellt kulturhistoriska intressen. Det krävs även här att det den tänkta åtgärden inte kan lokaliseras någon annanstans eller att annan placering blir väldigt olämplig om det är tänkt att tillgodose ett tänkt angeläget allmänt intresse.²⁴

²¹ Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen 2, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

²² Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen 3, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

²³ Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen4, Lexino 2017-01-20 (JUNO); MÖD 2013:22.

²⁴ Prop. 2008/09:119 s. 55; Prop. 1997/98:45, del 2, s.91; Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 c §, Avsnitt 1.2 de särskilda skälen 5, Lexino 2017-01-20 (JUNO).

Det sjätte och sista särskilda skälet i paragrafen är om det tänkta området behöver tas i anspråk för att tillgodose ”ett annat” mycket angeläget intresse. Det är lite av en uppsamlingsparagraf. Det kan handla om försvarsmaktens behov, eller andra anläggningar som kan krävas för att skydda samhället mot exempelvis naturkatastrofer.²⁵

Även om dessa sex skäl enligt förarbete och praxis varit de enda skäl som kan åberopas i fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet så finns det ändå ett sjunde särskilt skäl. Det sjunde särskilda skälet, som är reglerat lite särskilt är landsbygdsutveckling i strandnära läge.²⁶ Det är ett samhällsnyttigt undantag men hänför sig mest till kommuner och inte privatpersoner.²⁷

Utifrån förarbeten ska dispens ges väldigt restriktivt.²⁸ Under 2011 till 2019 var det vanligaste särskilda skälet som motiverat dispens från eller upphävande av strandskyddet varit det första ovan nämnda särskilda skälet, att marken redan var tagen i anspråk. Under 2019 motiverades 67 procent av upphävda strandskydd i detaljplaner med att området redan var i anspråktaget. Samma år motiverades 59 procent av kommunala beslut som beviljade dispens av samma skäl. Även i länsstyrelsernas dispensbeslut så motiverades hela 34 procent av besluten av samma särskilda skäl. Det var dock inte det vanligaste skälet för länsstyrelsens beslut men det var ändå en betydande del.²⁹ Vidare så var det totalt 4998 beviljade åtgärder inom strandskyddsområden år 2011. Denna siffra har stadigt ökat sedan dess och år 2019 uppgick denna siffra till totalt 7 811 beviljade åtgärder. Så även om dispenser av och upphävanden av strandskyddet ska ges restriktivt så ges det flera tusen per år och det har varit en stadig ökning i antalet dispenser sedan 2009 då en större utredning tillsattes i frågan.³⁰

²⁵ Prop. 2008/09:119 s. 106.

²⁶ 7 kap 18 c § 2st MB och 7 kap 18 d § MB.

²⁷ Jfr. Svenning, Miljöbalk (1998:808), 7 kap 18 d §, Avsnitt 1.1 Ett sjunde tilläggskaäl för dispens, Lexino 2017-01-20 (JUNO).;

²⁸ Prop. 2008/09:119 s. 104

²⁹ SOU 2020:78 s. 105–106.

³⁰ SOU 2020:78 s. 103–104.

3.3 Strandskyddets syften

3.3.1 Allmänhetens tryggade tillgång till friluftsliv i strandområden

Allemansrätten har en stark koppling både till strandskyddet och egendomsskyddet. Ett av strandskyddets mål är som ovan nämnts att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. I 2 kap 15 RF 4st. så stadgas det, även detta är ovan nämnt, att allemansrätten gäller oavsett vad som annars stadgats i paragrafen om egendomsskydd. Allemansrätten ger allmänheten en begränsad rätt att nyttja annans fastighet vilket omfattar både mark och vatten. Rättigheterna omfattar bland annat att färdas över fastigheter samt att uppehålla sig på fastigheter under kortare tider.³¹ Allemansrätten regleras inte genom en separat lag utan är uppbyggd delvis genom sedvana och delvis genom motsatsslut ifrån olika lagrum - Om det inte är förbjudet eller straffbelagt så är det tillåtet enligt allemansrätten.³² Paragrafer i bland annat brottsbalken och skadeståndslagen utgör dock en slags yttre gräns för vad som är tillåtet.

Typiska regler som kan sägas utgöra yttre gränser för allemansrätten kan vara att allmänheten inte får tränga in eller kvarstanna i annans bostad på sådant sätt att det kan omfattas av 4 kap 6 § brottsbalk (1962:700) (BrB) om hemfridsbrott och olaga intrång. Inte heller får allmänheten färdas över tomt, plantering eller annan mark som kan skadas av det på sådant sätt att det omfattas 12 kap 4 § BrB om tagande av olovlig väg.³³ Vidare så anses det vara helt acceptabelt med kortare uppehåll, exempelvis tältning med begränsningarna att man inte skadar marken till en sådan grad att det blir straffbart enligt ovan nämnd reglering om tagande av olovlig väg i 12 kap 4 § BrB.³⁴ Vad gäller eldning så är det tillåtet men med försiktighet och begränsas av regler som allmänfarlig vårdslöshet i 13 kap 6 § BrB som kan resultera i allvarliga konsekvenser.³⁵ Utöver dessa generella regler kan det finnas särskilda regler som gäller på särskilda områden, exempelvis nationalparker, naturreservat, områden med särskilt skydd för djurlivet. Kommuner har även en möjlighet att utfärda föreskrifter vad gäller eldning, tältning och ridning på specifika områden.³⁶

³¹ Se Bengtsson, 2004, s. 7.

³² Karin Åhman, 2009, s. 140; Jfr. Åsa Åslund, 2009, s. 144–145.

³³ Bengtsson, 2004, s. 15–16.

³⁴ Bengtsson, 2004, s. 41–43.

³⁵ Bengtsson, 2004, 2. 63–63.

³⁶ Bengtsson, 2004, s. 12–13.

Det ska dock nämnas att paragraferna ovan som är den yttersta gränsen för allemansrätten inte alltid utgör den faktiska gränsen för vad som är tillåtet enligt allemansrätten. Det kan eventuellt röra sig om ett visst nyttjande av annans fastighet som enligt sedvanan inte är tillåtet enligt allemansrätten, även om det kanske inte omfattas av regleringar i brottsbalken eller någon annan lag.³⁷ En överträdelse av sedvanan eller ett agerande som de flesta skulle anse som hänsynslöst medför långt ifrån alltid juridiska konsekvenser.³⁸ Vidare kan kommenteras att sedvanan inte alltid är helt enkel att förstå och definiera.³⁹ Det kan konstateras att sedvana får fortsättningsvis anses vara regler som finns och bör följas även om dessa inte alltid är lag.⁴⁰

Ett exempel på något som kan begränsa allemansrätten är konceptet om en hemfridszon. Den yttre gränsen kan sägas utgöras av lagrum som 4 kap. 6 § BrB om hemfridsbrott och olaga intrång samt 12 kap. 4 § BrB om tagande av olovlig väg. Dessa yttre gränser innebär att man inte får gå in i folks hus, beträda villaträdgårdar eller andra områden nära bostadshus som är avskärmade. Inte heller får nyttjare av allemansrätten gå hur som helst över någons tomtmark. Hemfridszonen är beroende av hur långt en markägares hemfridsintressen kan rimligen anses gå. Detta område kan anses vara större vid bostadshus än vid ekonomibyggnader som båthus och bastubyggnader men mer eller mindre icke-existerande vid ängslador.⁴¹ Hemfridszonens utsträckning är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Här spelar terrängförhållanden ofta en stor roll. Förekomsten av buskar, berg eller träd som skiljer exempelvis ett bostadshus som har en hemfridszon från omgivningen kan leda till att hemfridszonen blir generellt mindre, dock som kortast ungefär 10 meter. I de fall där det inte finns något som kortar ner hemfridszonen och det istället är fri sikt så kan en hemfridszon sträcka sig ungefär 60 meter från bostadshus. Hemfridszonen kan även sträcka sig ännu längre från eventuella bostadshus om huset är omgivet av exempelvis parkanläggningar eller liknande.⁴²

³⁷ Jfr. Åsa Åslund, 2009, s. 144–145.

³⁸ Jfr. Bengtsson, 2004, s. 8–9.

³⁹ Bengtsson 2004, s. 8.

⁴⁰ Jfr. Peczenik, 1980, s. 137. Peczenik skiljt på begreppen sedvana och sedvanerätt. Dessa begrepp har därefter delats in ytterligare. En sedvana kan i bred bemärkelse innebära en regelbundenhet i det mänskliga beteendet. Sedvana i snäv bemärkelse syftar till att enskilda känner sig förpliktade att agera på ett särskilt sätt utifrån exempelvis moral-, spel- eller språkregler. Sedvanerätten kan innebära att domstolar och myndigheter måste ta hänsyn till en av folket utarbetad sedvana. Sedvanerätten kan även sägas vara de fall där en domstol skapar praxis på ett område där det inte finns något lagstöd eller där gällande lagstiftning är otydlig.

⁴¹ Bengtsson, 2004, s. 17.

⁴² Bengtsson, 2004, s. 17–18.

Det kan konstateras att strandskyddet, genom sitt syfte skyddar allemansrätten. Bengtsson kommenterar i sin uppsats *Om strandägarens rätt* visar hur strandskyddsreglerna inte är direkt anknutna till allemansrättens principer. En ägare av en strandfastighet får inte spärra av eller vidta åtgärder inom strandområdet som innebär att allemansrätten inte längre gäller, exempelvis upprätta bostadsbyggnader mm. Fastighetsägaren får inte heller genomföra åtgärder som ger intryck av att stranden är ett privat område även om passagen i sig är fri från hinder. Exempel på detta är att fastighetsägaren inte får anlägga bryggor, inrätta uteplatser, uppföra flaggstänger eller ställa upp husvagnar hur som helst. Allmänheten ska alltså inte enbart få vistas på fastighetsägarens strandområde, allmänheten ska även vara bekväm i vetskapen att det är en tillåten vistelse på strandområdet. Det har även i lagstiftningen upprättats regler som förbjuder förändrad användning av fastigheter. En redan befintlig byggnad inom ett strandområde får inte göras om hur som helst. Exempelvis får inte en sjöbod göras om till en gäststuga utan dispens. Det som är i fokus i denna del är ett "kringgåendesyfte" - att boende rör sig på området och att det därmed får en mer privatägd karaktär. Resultatet blir att varje tendens som leder till att området får en mer privat karaktär ska förebyggas. Konceptet om hemfridszon och motverkandet av utbredd hemfridszon bygger dessutom på att allmänheten visar en viss respekt för hemfridszoner, vilket inte alltid är fallet. Det blir dock ofta svårt att dra gränsen var allmänheten faktiskt får vistas utifrån allemansrätten och här är det fastighetsägaren som får tåla oklarheten. En fastighetsägare slipper intrång enbart där ett påtagligt hemfridsintresse föreligger.⁴³

3.3.2 Skydd för djur- och växtliv i strandområden

Som ovan nämnts så syftar strandskyddet inte enbart till att trygga allemansrättslig tillgång till strandområden. Strandskyddet syftar även till att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Det konstaterades vid införandet av det här tillägget 1994 att den redan gällande strandskyddsregleringen gav ett indirekt skydd för livsvillkoren för djur- och växtlivet eftersom den då gällande regleringen redan skyddade strandområden mot exploatering. Förslaget var inte särskilt kontroversiellt och mötte inget större motstånd i remissinstanserna.⁴⁴

⁴³ Se Bengtsson, 2009, s. 18–19.

⁴⁴ Se Prop. 1993/94:229, s. 9.

Det som dock kan nämnas i denna del är att skydd för djur- och växtlivet ska väga lika tungt som det allemansrättsliga intresset för strandområden när det väl kommer till en intresseavvägning. I 7 kap 26 § så stadgas det att dispens enligt vissa bestämmelser, däribland 7 kap 18 c § MB om särskilda skäl för dispens, får endast ges om dispensen är förenlig med strandskyddets syften. Skulle det i dispensprövningen kunna konstateras att biologiska värden i området påverkas på ett oacceptabelt sätt så ska inte dispens ges.⁴⁵ Ett exempel på just en sådan situation när särskilda skäl för dispens finns, men dispensen inte skulle vara förenlig med strandskyddets syften är MÖD 2016:21. Den tänkta åtgärden var att uppföra tre bostadshus inom ett lövskogsområde. Området som åtgärden skulle vidtas inom var avskilt från strandlinjen på sådant sätt att det ansågs kunna utgöra ett särskilt skäl. Det rörde sig dock om ett område som hade ett utvidgat strandskydd med anledning att skydda mindre skogsområden och en dispens skulle därför gå emot strandskyddets syften.

3.4 Sammanfattning av strandskyddet

Strandskyddet finns längsmed kust, insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att skydda allmänhetens tillgång till friluftsliv i strandområden och skydd för djur- och växtlivet i strandområden. Strandskyddet medför att fastighetsägare som vill genomföra åtgärder inom strandskyddsområdet måste ansöka om dispens. För att få dispens så krävs det bland annat att det föreligger särskilda skäl. Dessa särskilda skäl stadgas i 7 kap 18 c-d §§ MB och kan exempelvis vara att området redan har tagits i anspråk på sådant sätt att det inte längre har betydelse för strandskyddets syften. Vid prövning av strandskyddsdispens ska hänsyn tas till enskilda intressen enligt en proportionalitetsprincip och givna dispenser måste vara förenliga med strandskyddets syften.

⁴⁵ Prop. 2008/09:119, s. 106.

4 Egendomsskyddet

4.1 Egendomsskyddets bakgrund

Redan med 1809 års regeringsform kom medborgare i Sverige att inneha vissa fri- och rättigheter. Ökat skydd för medborgerliga fri- och rättigheter har varit en trend sedan mitten på 1800-talet. Grundläggande mänskliga rättigheter har i betydande omfattning uppkommit utan stöd i svensk grundlag. Mänskliga rättigheter kom att utvecklas i Europa från 1930-talet och framåt som med tiden har kommit att påverka den svenska rätten. Efter ett flertal utredningar under mitten av 1900-talet,⁴⁶ kom en fri- och rättighetsreglering i 2 kap RF att gälla.⁴⁷ Under 1990-talet så kunde de flesta av fri- och rättigheterna kategoriseras i två större grupper. Den ena större gruppen var opinionsfriheter (bl.a. yttrande-, informations-, mötes- och religionsfrihet) den andra stora gruppen var kroppsliga friheter (rörelsefrihet och skydd mot kroppsliga ingrepp)⁴⁸. Därutöver fanns även övriga rättigheter som inte passade in i de föregående grupperna. Bland de övriga rättigheterna fanns rätten till ersättning i den situation där egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat liknande förfarande. Egendomsskyddet som vi idag ser har utvecklats utefter artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR om egendomsskydd.⁴⁹ EKMR och dess tilläggsprotokoll har varit svensk lag sedan 1995.⁵⁰ Den svenska bestämmelsen återfinns idag i 2 kap 15 § RF, där vissa tillägg har gjorts gentemot den Internationella motsvarigheten.

Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR lyder:

“Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.”

⁴⁶ Prop. 1993/94:117 s 8; Några av dessa utredningar var SOU 1941:20, även kallad tingstenska utredningen, SOU 1963:17, även kallad författningsutredningen, SOU 1972:15, även kallad Grundlagsberedningen och SOU 1975:75, även kallad 1973 års fri- och rättighetsutredning.

⁴⁷ Prop. 1993/94:117 s 8; Prop. 1973:90, s. 2–7 & 34. Se särskilt prop. 1973:90 s. 7, där det föreslås en regel om att enskilda ska få ersättning där dennes egendom tas i anspråk.

⁴⁸ Prop. 1993/94:117 s 8.

⁴⁹ Prop. 1993/94:117 s 8; Jfr. Prop. 1993/94:117 s. 14-19.

⁵⁰ SFS 1994:1219.

Europadomstolen har i praxis framhållit att egendomsskyddet i artikel 1 består av tre regler. Den första regeln är att egendom ska respekteras och återfinns i den första meningen. Denna regel är av allmän karaktär och ger ett uttryck för principen om respekt för äganderätten. De följande reglerna ska tolkas i ljuset av denna regel.⁵¹ Den andra regeln återfinns i resterande del av första stycket och ställer upp villkor för när någon enskild får berövas sin egendom. Den tredje regeln omfattar hela andra stycket och handlar om hur en ägares rätt att använda sin egendom får begränsas. Det innebär att fördragsstaterna (däribland Sverige) har en viss rätt att kontrollera enskildas äganderätt i enlighet med det allmänna intresset.⁵² Dessa regler slogs fast redan 1982 i fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* och har fortsatt att gälla i andra mål efter det.⁵³

Sveriges åtaganden genom EKMR innebär en “lägsta nivå” för hur en rättighet ska skyddas, ett slags grundläggande skydd som ska finnas. Rättigheterna kan därefter inom nationell lagstiftning utvidgas eller ges starkare skydd till fördel för den enskilde och fortfarande vara konform med konventionen.⁵⁴

⁵¹ Danelius, 2015, s. 557–558.

⁵² Se Danelius, 2015, s. 558.

⁵³ Danelius, 2015, s. 557; Ett annat tidigt mål som slår fast samma regler är exempelvis *James m.fl. Mot förenade kungariket*.

⁵⁴ Prop. 1993/94:117 s. 15, 56; SOU 1993:40, s. 15.

I Sverige har vi idag 2:15 RF, (tidigare 2:18 RF) som har lydelsen:

”Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.”

Den svenska regleringen har några viktiga skillnader gentemot artikeln i tilläggsprotokollet i EKMR. Där bland rätten till ersättning, som ska gälla vid både marköverföringar och rådighetsinskränkningar. Ersättning för tagen ianspråktagen egendom har inte varit ett uttryckt krav enligt konventionen men Europadomstolens praxis tyder på att det enbart undantagsvis är konventionsenligt att ta egendom utan ersättning.⁵⁵ Vid införandet av EKMR i svensk lagstiftning så utvidgades denna del i svensk lagstiftning då det i tidigare regleringar enbart utgått ersättning för tvångsvisa överföringar av mark och inte vid rådighetsinskränkningar.⁵⁶ Slutligen nämns allemansrätten i den svenska regleringen i ett eget stycke som hade ett huvudsakligen starkt stöd för att införas i grundlag.⁵⁷ Det konstaterades vid införandet att det

⁵⁵ Danelius, 2015, s. 58.

⁵⁶ Prop. 1993/94:117 s. 15.

⁵⁷ Prop. 1993/94:117 s. 15 & 18–19.

skydd som enskildas egendom tillförsäkras får inte utgöra ett hinder mot att allmänheten nyttjar natur på sådant sätt som följer av den sedvanerättsgrundade allemansrätten. Vidare så kan allemansrätten ses som en inskränkning i markägarens äganderätt och att det därför är rimligt att ha ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten i bestämmelsen.⁵⁸

4.2 Äganderätt

För att förstå egendomsskyddet så kan det vara av fördel att diskutera vilka faktiska rättigheter som kommer med ägandet. Begreppet "egendom" kan definieras på många olika sätt. I EKMR så innebär begreppet äganderätt till fast och lös egendom samt äganderätt till rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter.⁵⁹ Äganderätten som kommer med egendom kommer med ett knippe rättigheter. Rättigheterna och dess inskränkningar därtill skiljer sig lite beroende på vad det är för egendom. När det gäller fastigheter kan knippet av rättigheter delas upp i tre olika grupper. Rätten att använda sin egendom, rätten att utesluta andra från att använda sin egendom och rätten att överlåta sin egendom till andra.⁶⁰ Rätten att använda sin egendom går att dela upp två delar. Användning omfattar dels rätten att använda egendom på ett redan pågående sätt. Användning kan även innebära att egendomen eller användningen av egendomen förändras.

61

Inom svensk fastighetsrätt så finns det ingen absolut äganderätt där varje enskild är fri att göra vad som helst med ens egendom. Det finns vissa legala inskränkningar.⁶² Inskränkningarna varierar i hur långtgående de är beroende på vilken rättighet det har att göra med. Vad gäller rättigheten att utesluta andra från att använda sin egendom så har fastighetsägaren en stark ställning. Denna rättighet är dock inskränkt av allemansrätten vilket innebär att en fastighetsägare kan behöva tåla vissa inskränkningar till förmån för det allmänna i denna del.⁶³ Även rätten att överlåta fastigheter är ganska oinskränkt i Sverige. Undantaget i denna del är att det i vissa fall krävs tillstånd för förvärv av vissa lantbruksfastigheter.⁶⁴ Vad gäller användningen av fastigheter så är det en stor skillnad på inskränkningarna i pågående användning av fastighet och förändring av fastighet (förändrad markanvändning). Rätten att

⁵⁸ Prop. 1993/94:117 s. 18.

⁵⁹ Prop. 1993/94:117 s. 14; Danelius, 2015, s. 571.

⁶⁰ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 31.

⁶¹ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 31; Se även Çoban, 2004 s. 10–14.

⁶² Inskränkningar i egendomsskyddet utvecklas i 3.3.

⁶³ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 32; Jfr Prop. 1993/94:117 s. 50.

⁶⁴ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 32.

använda sin fastighet på pågående sätt är relativt oinskränkt. Det finns vissa regleringar om att visa hänsyn till grannar och omgivningen samt att byggnader ska hållas vårdade samt att jord- och skogsbruk ska ske enligt vissa föreskrifter. Rätten att förändra användningen av sin fastighet har betydligt fler begränsningar. För att förändra en fastighet krävs det i många fall att myndigheter har gett sitt tillstånd till förändringen.⁶⁵ Härtill kan inräknas bygglov eller strandskyddsdispens, där myndigheter behöver tillåta förändringar alternativt häva ett särskilt skydd i visst område efter ansökan av ägare.⁶⁶

Den svenska formuleringen i 2 kap 15 § RF ger skydd mot två olika ingrepp i enskildas egendom. Dels skyddas enskilda från att det allmänna tar egendom från enskilda. Dels skyddas enskilda i att användningen av mark eller byggnader inskränks. Att det allmänna tar egendom från enskilda syftar till överföring eller tagande av någon slags förmögenhetsrätt med ekonomiskt värde och att överföringen sker utan samtycke. Det kan handla om äganderätt, nyttjanderätt, servitut och eventuellt även immateriella rättigheter som överförs. Det finns här även ett krav på att värdet på den tagna egendomen kommer annan till godo.⁶⁷ Vad gäller skyddet för enskilda att inte få sin rätt inskränkt i användning av mark eller byggnad så handlar det om så kallade rådighetsinskränkningar. Denna del av första stycket riktar sig enbart till fast egendom och kan handla om bland annat byggnadsförbud eller beslut om naturreservat, eller som vi kommer att se senare, kanske även strandskydd.⁶⁸

⁶⁵ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 32–33.

⁶⁶ Jfr. Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 32–33.

⁶⁷ Bull & Sterzel, 2019, s. 84; NJA 1992 s. 337.

⁶⁸ Bull & Sterzel, 2019, s. 84. NJA 1996 s.110, NJA 2004 s.106, NJA 2013 s. 350, RÅ 2001 ref. 72, HFD 2014 ref. 44, HFD 2016 ref. 76.

4.3 Inskränkningar i egendomsskyddet och proportionalitetsbedömning

Egendomsskyddet innebär ingen absolut rättighet att inte få sin äganderätt inskränkt. Skyddet för enskildas egendom kan inskränkas om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Angelägna allmänna intressen kan som ovan nämnts omfatta till exempel försvars-, natur- och miljövårdsintressen samt bostadsbyggande och skapande av trafikleder.⁶⁹ Utöver de tillfällen där det allmänna behöver utföra en åtgärd som inskränker enskildas ägande i fastigheter så utgör även allemansrätten en inskränkning i rådigheten över fastigheter. Enligt 2 kap 15 § 4 st. RF så gäller allemansrätten oavsett de andra delarna i samma paragraf. Allemansrätten utgör därmed en viss rådighetsinskränkning eftersom den omfattar allmänhetens rätt att nyttja andras fastigheter om än på ett begränsat sätt.⁷⁰

I varje enskilt fall där den enskildas rätt till sin egendom inskränks krävs det att det allmänna intresset vägs mot det enskilda enligt proportionalitetsprincipen.⁷¹ Proportionalitetsprincipen innebär huvudsakligen att ett ingrepp från det allmänna ska vara lämpligt och nödvändigt för att uppnå sitt ändamål och att ingreppets fördelar från allmän synpunkt står i rimlig proportion gentemot nackdelarna för den enskilde.⁷² Proportionalitetsprincipen har tre delar. Först ska en bedömning göras om den tänkta åtgärden faktiskt kan bidra till att de allmänna mål som åtgärden ska syfta till går att uppfylla. I prövningens andra del så ska en bedömning göras om det finns andra, mindre ingripande alternativ som är lika eller nästan lika lämpade för att uppfylla åtgärdens ändamål och som fortfarande är realistiska sett till kostnad och effektivitet. Den sista delen i prövningen är att en avvägning ska göras mellan berörda intressen för att se om det föreligger en rimlig balans mellan dem. I detta fall handlar det om en balans mellan vad det allmänna har att vinna på ett ingripande och vad den enskilde förlorar.⁷³ Det sista steget kallas ibland proportionalitet i strikt mening. Utkomsten i dessa tre delar av proportionalitetsprövningen måste vara att villkoret kan anses vara uppfyllt. Om en del inte är uppfylld så behöver inte senare delar prövas eftersom samtliga måste vara uppfyllda för att proportionalitet ska anses föreligga.⁷⁴

⁶⁹ Prop. 2009/10:80, s. 164; Prop. 1993/94:117 s. 15–16.

⁷⁰ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 32; Jfr Prop. 1993/94:117 s. 50; Jfr även NJA 2018, s. 753, vilket kommer att diskuteras i avsnitt 5.2.

⁷¹ RÅ 1999 ref. 76, NJA 2016 s. 868, NJA 2018 s.753.

⁷² Michanek & Zetterberg, 2012 s. 36.

⁷³ Lindahl, Miljöbalk (1998:808), 7 kap. 25 §, avsnitt 2.1 Allmänt, Lexino 2015-04-01 (JUNO).

⁷⁴ Bull & Sterzel, 2019, s. 84–85.

4.4 Ersättning

I Europadomstolens praxis så har ersättningen spelat stor roll i fråga om en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen är proportionerlig.⁷⁵ När inskränkningar, expropriation eller nationalisering sker så ska det ske utan att det innebär en oskälig börda för den drabbade. Om så inte är fallet så är inskränkningen inte proportionerlig och det bryter mot egendomsskyddet som stadgats av EKMR. Särskilt vid expropriation och nationalisering ska ersättning normalt utgå för att kunna vara proportionerligt.⁷⁶ Den europeiska rätten ställer även vissa krav på hur ersättningen ska tillkomma den drabbade enskilda. Det får inte ta för lång tid för ersättningen att fastställas eller utbetalas till en enskild. I vissa fall har enskilda fått vänta i tiotals år för att få ersättning.⁷⁷ I fråga om hur stor ersättning som ska tillerkännas vid äganderättskränkningar så har europadomstolen konstaterat ganska generella riktlinjer. Ersättningen får inte vara så låg att det enbart täcker någon enstaka procent av det förlorade värdet för den enskilda.⁷⁸ Inte heller behöver ersättningen omfatta hela det värde den enskilde förlorar för att ersättningen ska anses vara proportionerlig och förenlig med egendomsskyddet i EKMR.⁷⁹

Vad gäller ersättning för nyttjandeingrepp mot enskilda så är huvudregeln att enskilda får tåla vissa typer av ingrepp, även ingrepp med viss ekonomisk förlust, utan att ersättning medges för förlusten.⁸⁰ Tanken är att individer måste tåla vissa ingrepp, inte sällan förknippade med viss ekonomisk förlust. Vissa tvingande organiserade förhållanden, däribland att enskilda måste tåla vissa inskränkningar utan ersättning, är en grundförutsättning för att samhället vi vistas i inte förfaller och blir omöjligt att upprätthålla.⁸¹ Undantag från huvudregeln i denna del är dock att ersättning erhålls nationellt om en inskränkning har inneburit en större ekonomisk förlust för den drabbade eller om en ekonomisk förlust har skett och denna förlust påverkar den drabbades huvudsakliga inkomst.⁸²

⁷⁵ Jfr. Åhman, 2000, s. 364–368.

⁷⁶ Danelius, 2015, s. 581.

⁷⁷ Danelius, 2015, S. 582–583; I Danelius bok från 2015 finns många rättsfall som sammanfattats kort som handlar om just det här. Ex. *Akilli mot Turkiet* och *Nastou mot Grekland*.

⁷⁸ Jfr. Danelius, 2015, s. 585–586 där målet *Broniowski mot Polen* finns sammanfattat.

⁷⁹ Jfr. Danelius, 2015, s. 585–586, där målet *Chagnon och Fournier mot Frankrike* finns sammanfattat.

⁸⁰ Åhman, 2000, s. 375; se dock Danelius, 2015, s. 581.

⁸¹ Åhman, 2000, s. 375

⁸² Åhman, 2000, s. 375–378

I regeringsformen finner vi ersättningsregler i andra och tredje stycket av 2 kap 15 §. I andra stycket av egendomsskyddet i 2 kap 15 § RF så stadgas det att enskilda som drabbas av ingrepp enligt första stycket har rätt till ersättning. Som tidigare nämnts så innebär EKMR enbart en lägsta nivå av ett skydd som ska finnas och ersättningsreglerna har därför tydliggjorts i grundlagen men även utökats att även omfatta rådighetsinskränkningar.

I de fall det allmänna tar i anspråk egendom från enskilda så ska full ersättning för den förlorade egendomen utgå.⁸³ Ersättning kan även förekomma i de fall det allmänna inskränker enskildas rådighet av fast egendom men då ska värdeminskningen som sker på grund av rådighetsinskränkningen avgöras. Ersättning för egendom är dock inte alltid enkelt att bedöma. Ersättningen, särskilt vid fastigheter, ska ofta bedömas utifrån marknadsvärdet. Att bedöma marknadsvärdet för egendom eller en del av egendom är långt ifrån enkelt. Dessutom beaktas inte alltid eventuella förluster som kommer att påverka den enskilda.⁸⁴

Den tredje paragrafen i egendomsskyddet stadgar att ersättning för inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds eller säkerhetsskäl regleras i vanlig lag. Ersättningen som utges i dessa fall är inte full ersättning och kan variera beroende på område och tillämplig lag.⁸⁵ Syftet med att detta infördes efter förändringarna år 2010⁸⁶ var att kodifiera det som redan ansetts gälla - att det inte funnits rätt till full ersättning på dessa delar.⁸⁷ Ersättning för inskränkt rådighet i fastighetsfrågor förekommer ofta enbart när inskränkningen förändrar pågående markanvändning eller orsakar betydande skada för den enskildes egendom. Vid rådighetsinskränkningar som ryms inom MB så finns det dock en rådande grundprincip om att ersättning inte utges i de fall enskilda inte får tillstånd för att vidta åtgärder som leder till ändrad markanvändning.⁸⁸ Huvudregeln är således att det inte ges någon ersättning för exempelvis nekade tillstånd eller dispenser inom strandskyddsområden.

Det bör här nämnas att ersättning som nämns i grundlagen samt EKMR är en viktig gräns för när egendom eller inskränkningar sker mot ägarens vilja. Överföringar och inskränkningar är dock långt ifrån alltid påtvingade. Många överlåtelse och upplåtelse sker frivilligt. Frivilliga

⁸³ Bull & Sterzel, 2019, s. 85; Prop. 2009/10:80 s. 165.

⁸⁴ Jfr. Bull & Sterzel, 2019, s. 85; SOU 2008:99 s. 17.

⁸⁵ Bull & Sterzel, 2019, s. 85.

⁸⁶ Alltså de ändringar som kom med Prop. 2009/10:80.

⁸⁷ Bull & Sterzel, 2019, s. 85; Prop. 2009/10:80, s. 167–169.

⁸⁸ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, 2019, s. 190.

uppgörelser om överlåtelse och upplåtelse är vanliga och att ersättningarna vid frivilliga uppgörelser är generellt högre än vid tvingande sådana.⁸⁹ Det kan dock diskuteras om enskilda väljer att ”frivilligt” ingå i överenskommelser för att undgå expropriation eller tvingande förfaranden, som dessutom kan innebära en lägre ersättning.

4.5 Om egendomsskyddet som en mänsklig rättighet

Egendomsskyddet är idag en grundlagsskyddad rättighet och omfattas även av EKMR. Det bör nämnas varför just egendomsskyddet och kanske även andra grundläggande rättigheter är skyddsvärda.

EKMR skapades under 1940- och 1950-talet som ett resultat av ett krigsskadat Europa efter andra världskriget. Syftet med EKMR var att förhindra att upprepa de hemska övergrepp som skett mot enskilda människor under mellankrigstiden och även under kriget.⁹⁰ EKMR kom att omfatta många olika rättigheter, däribland rätten till liv, förbud mot tortyr, förbud mot slaveri och rätt till personlig frihet för att enbart nämnda några få viktiga artiklar i konventionen. EKMR har sedan dess tillkomst fått många tilläggsprotokoll. Ett relevant sådant är det första tilläggsprotokollet från 1952 som handlar om skydd för äganderätt.

För att EKMR skulle följas av staterna som skrivit under konventionen så inrättades kommissionen och Europadomstolen. Efter ändringar som trädde i kraft 1998 så återstår enbart Europadomstolen.⁹¹ Det internationella övervakningssystemet som kommer med EKMR är dock subsidiärt i förhållande till nationernas inhemska tillämpning. Det är konventionsstaternas lagstiftning som används vilket innebär att konventionsstaterna bär det primära ansvaret för att rättigheterna i EKMR respekteras.⁹² Konventionsstaterna har dock givits stora begränsningsmöjligheter av egendomsskyddet i sin nationella lagstiftning. Egendomsskyddet i EKMR hindrar inte enskilda stater från att anta lagar som anses nödvändiga för staterna. Det kan handla om lagar som ska kontrollera användning av egendom eller som ska säkerställa betalning av eventuella skatter och avgifter.⁹³

⁸⁹ SOU 2008: 99 s. 15–16.

⁹⁰ Se Danelius, 2015, s. 17.

⁹¹ Se Danelius, 2015 s. 22–23.

⁹² Danelius, 2015, s. 41.

⁹³ Se Danelius, 2009 s. 88.

Det händer dock att ärenden tar sig hela vägen till Europadomstolen för prövning. I Europadomstolens tillämpning av EKMR gentemot konventionsstater tillämpas en så kallad ”margin of appreciation” (bedömningsmarginal). Denna bedömningsmarginal används i de fall där domstolen har svårt att värdera förhållanden i aktuella länder och därmed överlåter en viss bedömningsmarginal till den enskilda staten. Om domstolen finner att en stat har agerat inom den givna bedömningsmarginalen så har inte konventionen kränkts. Det är därför viktigt att Europadomstolen tydliggör de yttre gränser som gäller för den givna marginalen. Problem som här kan ses i praktiken är att Europadomstolens praxis ibland kritiseras för att vara otydlig och skiftande från ett fall till ett annat. Staternas bedömningsmarginal är snävare vid rättigheter som är fundamentala i demokratier, exempelvis yttranderätt och rösträtt. Stater ges dock mer bedömningsmarginal i exempelvis situationer som kan innebära hot om oro eller hot mot nationens säkerhet.⁹⁴

Även om viss kritik kan riktas mot Europadomstolen för otydlig praxis så skyddas fortfarande denna viktiga rättighet. Sverige var det första landet att fällas för brott mot artikeln om egendomsskydd i EKMR⁹⁵. Det skedde i målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*. Målet handlar om respekt för äganderätten som återfinns i första meningen av artikel 1 för egendomsskyddet i tilläggsprotokollet i EKMR. I målet så hade svenska myndigheter utfärdat ett expropriationstillstånd och ett byggnadsförbud för ägarens fastigheter i centrala Stockholm. Dessa utfärdanden gällde i många år utan att expropriation utfördes. Expropriationen genomfördes aldrig och därför var det inte fråga om något egendomsberövande. Byggnadsförbudet var dock en inskränkning i rådigheten av fastigheten. Europadomstolen ansåg att byggnadsförbudet och expropriationstillståndet tillsammans hade föranlett en situation där en balans av enskilda och allmänna intressen inte vidmakthållits samt att en för stor börda hade lagts på enskilda fastighetsägare. Inte heller fanns det möjligheter för klagande att begära omprövning inom de långa tider som tillstånden och förbuden upprättats för. Enskilda kunde inte heller erhålla skadestånd för olägenheterna. Europadomstolen kom fram till att det förelåg en brist i proportionalitet och att det var ett brott mot rätten till respekt för egendom.⁹⁶ Efter *Sporrong-Lönnroth*-målet så har egendomsskyddet prövats och diskuterats många gånger i Europadomstolen med mål från många olika länder.⁹⁷

⁹⁴ Se Danelius, 2015, s. 41–42; Jfr. Nergelius, 2009, s. 88.

⁹⁵ Danelius, 2009, s. 89

⁹⁶ Danelius, 2015, s. 607.

⁹⁷ Danelius, 2015 s. 573–588. Se bl.a. *James m.fl. mot Förenade kungariket* och *Katsaros mot Grekland*.

Kort sagt händer det att enskildas äganderätt kränks i konventionsstater, däribland Sverige. Det är därför viktigt att denna rättighet upprätthålls inte enbart genom nationell rätt utan även genom internationell rätt. Det går säkert att föra en lång diskussion om egendomsskyddets värde för både enskilda och säkerheten för samhällsstrukturen men det hamnar lite för långt utanför uppsatsens syfte.

4.6 Sammanfattning av egendomsskyddet

Egendomsskyddet återfinns i 2 kap 15 § RF och i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR. Det syftar till att skydda enskildas egendom mot vissa ingrepp. Huvudprincipen är att enskilda inte ska kunna bli av med sin egendom eller tåla inskränkningar i sin äganderätt hur som helst. Däremot kan det ändå ske om de krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid inskränkningar ska dock alltid proportionalitetsprincipen beaktas. Ersättning har enligt europadomstolens praxis spelat stor roll i frågan om inskränkningar av egendomsskyddet varit proportionerliga. Rättsläget i nuläget är dock att ersättning inte ges i de fall där tillstånd för åtgärder inte beviljas. Vidare kan det konstateras att egendomsskyddet är en viktig mänsklig rättighet som har behövt finnas med i exempelvis EKMR eftersom det har kränkts ett flertal gånger av stater.

5 Proportionalitetsprövningen

5.1 Proportionalitet efter att EKMR blev svensk lag

Proportionalitetsprincipen har uttryckts i 7 kap 25 § MB. Denna regel kom till efter anpassning av praxis som utvecklats av HFD under 90-talet efter det att Sverige gjorde EKMR till svensk lag.⁹⁸ Det har tidigare i uppsatsen kort nämnts att proportionalitetsprövningen har tre delar. Först ska en bedömning göras om den tänkta åtgärden faktiskt kan bidra till att de allmänna mål som åtgärden ska syfta till går att uppfylla. Därefter ska en bedömning göras om det finns andra, mindre ingripande alternativ som är lika eller nästan lika lämpade för att uppfylla åtgärdens ändamål och som fortfarande är realistiska sett till kostnad och effektivitet. Slutligen ska en avvägning göras mellan berörda intressen för att se om det föreligger en rimlig balans mellan dem. I detta fall handlar det om en balans mellan vad det allmänna har att vinna på ett ingripande och vad den enskilde förlorar.⁹⁹

Tre större mål som avgjordes av regeringsrätten 1996 handlade om just proportionalitetsprincipen och hur den ska tolkas i relation till egendomsskyddet. Dessa tre mål syftade till att skapa ny praxis för tillämpningen av proportionalitetsprincipen i svensk rätt. Ett av dessa mål handlade särskilt om proportionalitet i bedömning av dispenser i strandskyddsärenden.¹⁰⁰ I RÅ 1996 ref. 44 hade en Christel J sökt dispens för att få bygga ett nytt fritidshus om 70 kvadratmeter (kvm) samt ett uthus om 30 kvm på sin strandnära fastighet. Efter en stökig överklagandeprocess hamnade ärendet i regeringsrätten som valde att särskilt utreda frågan om proportionalitet vid dispensgivning. Fastigheten var utanför detaljplanelagt område. Fastigheten var längst in i en liten vik vars strandlinje var delvis bebyggd eller försedd med bryggor. Områdets karaktär ansågs ge ett intryck av bebyggd och inte orörd natur även om det fanns orörd skärgårdsnatur i området. De planerade byggnaderna var tänkta att placeras 30 meter från strandlinjen. Vidare skulle byggnadsåtgärderna inte förhindra allemansrättens utövande i nämnvärd grad och att det skulle anses ha liten betydelse i relation till det intresse fastighetsägaren har av att få vidta åtgärderna. Christel J fick dispens från strandskyddet. Det här rättsfallet togs upp av regeringsrätten då ett nytt rättsläge hade uppstått i samband med att

⁹⁸ RÅ 1996 ref. 40; RÅ 1996 ref. 44; RÅ 1996 ref. 56, RÅ 1997 ref. 59 (förbud mot borttagande av mur); Michanek & Zetterberg, 2012, s. 36; Lindahl, Miljöbalk (1998:808), 7 kap. 25 §, avsnitt 2.1 Allmänt, Lexino 2015-04-01 (JUNO).

⁹⁹ Jfr. RÅ 1999 ref. 76, NJA 2016 s. 868, NJA 2018 s.753.

¹⁰⁰ Se RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 1996 ref. 56.

EKMR blev svensk lag och omformeringen av RF. Det viktigaste från detta rättsfall (och de andra två liknande fallen) var den nyanserade bild av proportionalitetsprincipen som skulle användas i mål där enskilda intressen stod mot allmänna.

I målet MÖD 2003:119 hade M H sökt strandskyddsdispens för åtgärder på en fastighet belägen på ön Granholmen. M H hävdade bland annat att många grannar beviljats strandskyddsdispens för byggåtgärder samtidigt som hon hade nekats. Vidare hävdade M H att detta hade lett till att taxeringsvärdet på fastigheten blivit högre. M H hävdade även att detta var ett väsentligt ingrepp i äganderätten som skyddas av EKMR. Länsstyrelsen svarade med att det inte givits särskilt många dispenser i området och de dispenser som givits var huvudsakligen för bryggor och komplement- eller ersättningsbyggnader på redan befintliga tomter. Just i området så var även strandskyddet utökat att gälla 300 meter från strandlinjen på grund av den aktuella skärgårdens stora värde för friluftslivet. Intressant är att platsen som dispensen i detta mål är sökt för ligger i närheten av det område som var aktuellt i föregående mål RÅ 1996 ref. 44. Granholmen som är aktuell i detta mål var dock av riksintresse för naturvården vilket inte var fallet i föregående fall. MÖD konstaterade att proportionalitetsprincipen ska tillämpas i denna avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som berörs. Vid tillämpning av principen så beaktar domstolen den samlade effekten av en mer omfattande dispensgivning i den aktuella trakten. Domstolen konstaterar även att omfattande dispensgivning blir särskilt viktigt att beakta i tätortsnära områden med frekvent friluftsliv samt exploateringstryck. Domstolen konstaterar även att det som M H anfört inte innebär något av särskilda skäl som krävs för att dispens ska ges. Med anledning av den samlade effekten av omfattande dispensgivning, Granholmens betydelse för naturvården och det rörliga friluftslivet samt att M H inte anfört något särskilt skäl leder till att ett avslag av dispensen är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det intressanta i detta mål var dels att domstolen konstaterade att ett särskilt skäl måste anges för att dispens ska kunna ges samt att domstolar ska beakta konsekvensen av omfattande dispensgivning. Det kan anses väldigt viktigt att beakta hur konsekvenser av omfattande dispensgivning kan påverka de långsiktiga mål som strandskyddet syftar till att uppfylla. Det är dock kanske inte det enklaste för en enskild att veta hur dispensgivningen sett ut i området.

I målet MÖD 2007:46 sökte en fastighetsägare strandskyddsdispens med syfte att uppföra ett mindre bostadshus för permanent boende. Åtgärden var tänkt på ett område mellan en havsvik och en inlandssjö och det tänkta området för åtgärden var därför inom strandskyddsområdet för båda dessa strandlinjer. Fastighetsägaren ansåg att dispensskäl förelåg med anledning av att den

nya byggnaden skulle placeras på en redan existerande jordkällare samt att marken runt området för åtgärden var bebyggd och det i kombination med jordkällarens placering innebar att marken inte var allmänrättsligt tillgänglig. Vidare ansåg fastighetsägaren att dispensen var viktig för att fortsätta bedriva ett jordbruk på området och att det skulle utgöra ett särskilt skäl. Länsstyrelsen som var emot dispensen ansåg att det handlade om en ny byggnad och inte en ersättningsbyggnad och att byggande skulle innebära att marken privatiseras. Miljödomstolen, som var instansen innan MÖD, ansåg att det inte förelåg särskilda skäl för dispens och att det inte heller framkommit någon omständighet som vare sig självständigt eller tillsammans med andra omständigheter skulle innebära att dispens meddelats vid avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. MÖD konstaterar att området för den tänkta åtgärden är avskild från sjön av en väg och området var även avskilt från havsviken med ett flertal bostadshus. Vidare beaktar MÖD att det inte fanns annan möjlig placering för det tänkta bostadshuset och att den planerade åtgärden var särskilt viktig för att bevara det sista jordbruket med djurhållning i området. Bevarandet av jordbruket ansågs vara ett särskilt starkt enskilt intresse som tillsammans med det övriga anförda ansågs väga tyngre än allmänna intressen och att det därför förelåg särskilda skäl för att bevilja strandskyddsdispensen. I det här målet fick proportionalitetsprincipen en väldigt stor inverkan i frågan om dispens skulle ges eller inte.

I målet MÖD 2013:37 så har en fastighetsägare sökt dispens för att ändra användningen av en receptionsbyggnad till att användas som ett bostadshus. Fastighetsägaren har i detta mål gjort gällande dels att det tänkta området för den sökta dispensen är väl avskild från strandområdet, dels att området redan tagits i anspråk på sådant sätt att det saknar betydelse för strandskyddets syften. I fråga om området är väl avskilt från strandområdet har domstolen utgått ifrån bilder. Mellan receptionsbyggnaden och strandlinjen finns det en ekonomibygnad och en stig. Utöver det finns det ingen från strandlinjen avskiljande sammanhållen bebyggelse. Den tänkta receptionsbyggnaden är därför inte avskild från strandlinjen på sådant sätt att dispens kan ges på den grunden. I fråga om marken redan är i anspråktagen så nämner domstolen exempel på när det kan vara fallet. Exempelvis att det handlar om bebyggelse inom en redan etablerad hemfridszon eller tidigare beslutad tomtplats, eller att det handlar om en ersättningsbyggnad. Den redan existerande receptionsbyggnaden hade ingen hemfridszon som bostadshus kan ha och det spelade ingen roll att det funnits ett bostadshus på området (som inte fanns kvar) innan receptionsbyggnaden. Området kan inte anses vara i anspråktaget i förhållande till det rörliga friluftslivet. I domstolsprövningar fram till 2013 har domstolarna tolkat reglerna om strandskydd, dispens och proportionalitet på så sätt att särskilda skäl krävs för att ge dispens

och att proportionalitetsprincip ska beaktas i målet. I MÖD 2013:37 så konstaterade domstolen dock att 7 kap 25 § MB om proportionalitet inte innebär att andra skäl än de särskilda skäl som nämns i 7 kap 18 c-d §§ MB kan beaktas vid dispensgivning – alltså att enbart de särskilda skäl som nämns ska beaktas vid en proportionalitetsprövning. Den nya tolkningen verkar vara mycket snävare än den föregående som applicerades i MÖD 2007:46.

5.2 Rättsfallet "Parkfastigheten"

Under 2018 kom ett stort och viktigt mål från HD, NJA 2018 s. 753. I målet kom HD fram till att det ska göras en fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen i varje enskilt fall som berör tvingande marköverföringar. Fallet har dock fått en bredare tillämpning än så, exempelvis proportionalitetsprövningar vid strandskyddsdispenser.¹⁰¹ I målet NJA 2018 s. 753 så ansökte ägarna till en villafastighet om fastighetsreglering hos lantmäterimyndigheten för att överföra mark från en grannfastighet till sin egen fastighet. Syftet med ansökan var att förbättra den villafastighetens trafiksituation genom att få ett ökat utrymme för att parkera och vända fordon på fastigheten. Ägarna för villafastigheten ansåg att det inte fanns nog med utrymme på fastigheten för att kunna vidta normalt förekommande verksamheter på villatomter. Ägaren av grannfastigheten som skulle förlora mark i överföringen motsatte sig den. Av ytterligare intresse var att villafastigheten bestod av en relativt liten yta men var bebyggd med en stor enfamiljvilla. Grannfastigheten bestod av kvartersmark utan byggrätt. Ägaren av grannfastigheten ägde även en angränsande fastighet där han bodde. I första instans, lantmäterimyndigheten, så bifölls ansökan och det beslutades att 210 kvadratmeter mark skulle föras över från grannfastigheten till villafastigheten. Nästa instans, Mark- och miljödomstolen, ansåg att överföringen stred mot det så kallade förbättringsvillkoret och att marköverföringen därför inte skulle äga rum. Målet togs därefter upp av MÖD som fastställde mark- och miljödomstolens dom. MÖD motiverade dock domen annorlunda och tog istället upp att den begärda marköverföringen hamnade i en konflikt med det egendomsskydd som finns i RF och EKMR.

När målet väl nådde HD så var frågan bl.a. att avgöra om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt FBL(aktuell lag i målet) uppfyller de krav på proportionalitetsbedömning som följer av egendomsskyddet i RF och EKMR. I samband med att besvara frågan diskuterar HD

¹⁰¹ Jfr. M 4244–19 och M 4793–19.

proportionalitetsprincipen. HD konstaterar att den princip som utarbetats i europadomstolens praxis även gäller i Sverige. Det ska göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet och avvägningen ska ske mellan allmänintresset av ett tvångsförfarande och den enskildes egendomsintresse. Prövningen sker i tre led, där det första är ändamålsenlighet, det andra är nödvändighet och det sista leddet är proportionalitet i strikt mening. Ingreppet ska vara ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet, det ska vara nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet och det ska inte finnas mindre ingripande alternativ och slutligen ska den fördel som det allmänna vinner stå i rimlig proportion till den skada ingreppet innebär för den enskilda. I målet kommer HD fram till att de första två delarna av proportionalitetsprövningen uppfylls vid tillämpning av fastighetsbildningslagen (1970:988). Det tredje leddet i proportionalitetsprövningen uppfylls dock inte. Det intresse ägaren av grannfastigheten har av att inte bli utsatt för tvångsförfoganden ansågs vara av större vikt än det allmänna intresse som fanns för att villafastigheten skulle få ökade parkerings- och vändningsmöjligheter. Marköverföringen blev inte beviljad. Det kanske viktigaste i målet är att HD kommer fram till att det i den mån som kravet på proportionalitetsprövning inte är uppfyllt enligt egendomsskyddet (eller annan lag) så ska kravet tillgodoses genom en fristående prövning.

HD:s dom om parkfastigheten har påverkat det vi ser komma från MÖD efter 2018. Under 2020 har MÖD avgjort ett flertal mål i ljuset av parkmålet. Två mycket relevanta mål vad gäller specifikt frågan om strandskydd är mål M 4244–19 och M 4793–19. Båda målen har generella delar som klargör rättsliga utgångspunkter i strandskyddsfrågor och hur en intresseprövning enligt 7 kap 25 § MB ska göras. Dessa delar är identiska i båda rättsfallen. MÖD konstaterar att det finns ett strandskydd som förbjuder vissa åtgärder inom strandskyddsområden och har som mål att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Vidare konstaterar MÖD att kommuner kan ge dispens och att det som kan utgöra särskilda skäl för dispens återfinns 7 kap 18 c-d §§ MB. I denna del så har domstolen inte gjort några andra reflektioner eller ändringar mot vad som tidigare har gällt.

I fråga om intresseprövningen enligt 7 kap 25 § MB har MÖD ansett att det utifrån utgången i mål NJA 2018 s. 753 funnits en anledning att nyansera bedömningen om vad som kan beaktas som särskilda skäl. MÖD uttrycker följande. Regleringen i 2 kap 15 § RF riktar sig primärt

mot lagstiftaren¹⁰². Lagstiftaren har i samband med införandet av strandskyddet gjort en ingående avvägning mellan det allmänna intresset av att upprätthålla strandskyddet och enskilda intressen. Parkmålet har dock inneburit att det vid en intresseavvägning som sker enligt 7 kap 25 § MB kan beaktas andra omständigheter utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap 18 c-d §§ MB. Det är vad som enligt HD och därefter MÖD ska gälla för att egendomsskyddet ska vara konformt med grundlag och EKMR. Att kunna beakta annat än de lagstadgade särskilda skälen i proportionalitetsprövningen går alltså rakt emot det som MÖD kom fram till i mål MÖD 2013:37. MÖD lyfter dock att även om fler omständigheter än tidigare kan beaktas i proportionalitetsprövningen så är det fortfarande ett väldigt starkt allmänt intresse att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden och områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv. Därtill hör att strandskyddet inte syftar till att inskränka pågående markanvändning men till att bevara orörda strandområden. MÖD vidhåller även det tidigare rättsläget i fråga om att många enskilda dispenser kan ge en sammantagen betydande negativ inverkan på strandskyddets syften och därför ska även denna helhetsbild beaktas vid prövningen.

5.3 Intresseavvägningen idag

I mål M 4793–19 så var omständigheterna att en fastighetsägare ansökt om bygglov och strandskyddsdispens för att få bygga en jaktstuga i ett strandskyddsområde. Han förvärvade fastigheten med syftet att få bygga jaktstugan. Byggandet av jaktstugan hade påbörjats efter ett tidigare utfärdande av bygglov och strandskyddsdispens men det hade inte avslutats inom fem år och därför behövde fastighetsägaren ansöka om nytt bygglov och ny strandskyddsdispens och det är den andra ansökan som är aktuell i målet. När fastighetsägaren på nytt sökte bygglov och strandskyddsdispens fick han avslag på sin ansökan. I målet konstaterar MÖD att området inte redan är ianspråktaget och saknar betydelse för strandskyddets syften som är ett av de särskilda skäl som annars hade kunnat utgöra skäl för strandskyddsdispens. Inte heller kan den väg som ligger mellan den tänkta åtgärden och strandlinjen anses innebära att området är väl avskilt från området närmast strandlinjen som också hade kunnat utgöra ett skäl för strandskyddsdispens. MÖD tar då upp frågan om strandskyddsdispens ändå kan ges utifrån den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap 25 § MB.

¹⁰² Denna term används inte särskilt mycket i uppsatsen men får i uppsatsen anses vara ett samlingsbegrepp för lagstiftningsprocessen – från förslag till utfärdande.

I samband med intresseavvägningen kartlägger MÖD de enskilda och allmänna intressen som är relevanta i bedömningen. Den aktuella fastigheten hade bildats genom en avstyckning som skett då den föregående ägaren köpt marken av ett skogsbolag. Den tidigare ägaren hade fått bygglov och strandskyddsdispens för uppförandet av en jaktstuga i ett beslut från 2008. När den aktuella fastighetsägaren förvärvade fastigheten hade bygglovet och strandskyddsdispensen slutat att gälla. De omständigheter att fastigheten avstyckats från annan fastighet och att dispens tidigare beviljats har inget värde vid prövning av en ny ansökan. En ny ansökan måste utgå ifrån de förutsättningar som gäller vid prövningen av den nya ansökningen. Om domstolen skulle gå emot denna princip och beakta gamla omständigheter skulle det underminera syftet med att ha tidsbegränsade dispensbeslut. De allmänna intressen som strandskyddet syftar till är som ovan nämnt mycket starka. Det ska även i det här fallet beaktas de eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå om många enskilda dispenser ges i området. Även om det specifika området är något avskilt från strandlinjen samt att marken inte omfattade några andra särskilda naturvärden så vägde ändå allmänna intressen tyngre än de enskilda intressen som fanns.

I mål M 4244–19 så var omständigheterna att Lidköpings kommun lämnat dispens för uppförande av ett båthus år 1993. Det då tänkta båthuset skulle ersätta en befintlig ladugård som skulle rivras. Det nya båthuset uppfördes inte i enlighet med den dispens som beviljats. Det var dels utanför den i målet ändrade tomtplatsen, dels var det inrett som bostadshus. Kommunen har i efterhand, år 2018, beviljat en ny dispens för den redan uppförda byggnaden och för omformning av tomtplatsen. Den av kommunen givna dispensen var förenad med ett villkor om att tomtplatsen skulle avgränsas med gårdsgård, mur eller häck. Beslutet överklagades av länsstyrelsen i Västra Götalands län. Mark och miljödomstolen kommer fram till att särskilda skäl för att flytta tomtplatsen inte förelåg och därför ska dispens inte beviljas.

Målet togs därefter upp av MÖD som instämde med föregående instanser att särskilda skäl för strandskyddsdispens inte föreligger enligt någon av grunderna i 7 kap 18 c § MB och övergår därför till att pröva om strandskyddsdispens kan ges utifrån den intresseprövning som ska ske enligt 7 kap 25 § MB. Fastighetsägarna har i MÖD hävdade att nekad dispens och krav på rivning och flytt skulle strida mot både proportionalitetsprincipen och egendomsskyddet. En sådan åtgärd skulle inte innebära en reell fördel för allemansrätten när den samtidigt är ekonomiskt förödande för de enskilda fastighetsägarna. MÖD konstaterar att byggnaden har uppförts i strid

med beviljad dispens. Att byggnaden redan uppförts och att det skulle medföra kostnader att ta bort den kan inte beaktas i proportionalitetsprövningen eftersom det skulle underminera strandskyddet och dispensprövningen skulle förlora sin betydelse. MÖD har i målet dock tagit upp möjligheten att beakta kompensation för negativa konsekvenser i en proportionalitetsprövning i de fall där en åtgärd redan vidtagits. I detta fall skulle det kunna handla om att annan mark blivit allemansrättsligt tillgänglig och att det skulle kompensera de negativa konsekvenser som fastighetsägarnas förbjudna åtgärd skapat. Det måste dock kunna säkerställas att en sådan kompensation kan ske och därefter blir bestående samt effekten av en sådan kompensationsåtgärd faktiskt får effekten av att kompensera det intrång som den olovligen utförda åtgärden inneburit. I det här målet hade en sådan kompensationsåtgärd inte påvisats och därför kunde dispens inte beviljas.

5.4 Sammanfattning av proportionalitet och intresseavvägning

I praxis så går det att se hur proportionalitet har varierat i tillämpning sedan 1996 när de första målen från regeringsrätten avklarades. Det som kanske är en tydlig skillnad är hur proportionalitet tillämpats mellan åren 1996 fram till 2018 då parkmålet avgjordes som också påverkade proportionalitetsbedömningar i strandskyddsfrågor. Proportionalitet under denna tid i samband med strandskyddsfrågor beaktades i samband med att domstolarna utredde om det förelåg särskilda skäl för dispens. Detta blev särskilt förtydligat i mål 2013:37 som mer eller mindre bekräftade rådande praxis - Att det vid en proportionalitetsprövning endast kan beaktas de särskilda skäl som stadgats i 7 kap 18 c-d §§ MB. Rättsläget förändrades efter 2018 och HD:s avgörande i parkmålet. Efter avgörandet 2018, i fråga om strandskyddsdispens sker först en prövning om särskilda skäl föreligger enligt 7 kap 18 c-d §§ MB. Därefter sker en intresseprövning baserad på den proportionalitetsprincip som stadgas i 7 kap 25 § MB. I intresseprövningen kan alla möjliga omständigheter ska beaktas, inte enbart de som återfinns i 7 kap 18 c-d §§ MB. Intresseprövningen sker utifrån allmänna och enskilda intressen och proportionalitetsprincipens tre steg ska beaktas.

6 Strandskyddets framtid

6.1 Förslagen i SOU 2020:78

Strandskyddet har genomgått en del förändringar under senare år i dess tillämpning. Trots det så är det rimligt att anta att strandskyddet kommer att göras om ifrån grunden inom en snar framtid. Under 2019 tillsattes en utredning med uppdrag att se över strandskyddet och att föreslå författningsändringar och andra åtgärder. Ett stort fokus för utredningen har varit ett differentierat strandskydd, vilket i denna kontext innebär att strandskyddet är tänkt att fungera lite olika beroende på områdets förutsättningar. Utredningen blev klar i december 2020.¹⁰³ Utredningen kritiserar en del tidigare förändringar som skett under 2000-talet. Utredningen har identifierat vissa problem, exempelvis så har strandskyddet varit starkt i glesbygd men svagt i tätorter vilket går emot det som varit avsikten bakom moderna förändringar, däribland den större under 2009. Vidare har utredningen konstaterat att vissa tidigare införanden av åtgärder har varit ineffektiva, att strandskyddet varit bitvis oförutsägbart för enskilda och att tillsynen varit bitvis otillräcklig.¹⁰⁴ De kanske viktigaste förändringarna för uppsatsen var att belysa dels förslaget om att göra det enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden, dels förslaget att ta bort det generella strandskyddet vid småsjöar och vattendrag.

Lättnaderna i landsbygdsområden är tänkta att innebära förbättrade förutsättningar för att bygga bostäder och bedriva näringsverksamhet (primärt för gröna näringar, småföretagare och så kallad besöksnäring) i områden med lågt exploateringsstryck.¹⁰⁵ De bör här nämnas att det redan finns så kallade LIS-regler som berörts kort ovan, däribland 7 kap 18 d § MB om att det kan vara särskilda skäl att vidta åtgärder inom LIS-områden. Dessa regler har dock enligt utredningen inte varit effektiva nog. Istället så föreslås det i utredningen att kommuner ska antingen kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområdet eller så ska kommuner kunna redovisa landsbygdsområden i översiktsplaner där det ska vara enklare att få dispens.

¹⁰³ SOU 2020:78 s. 3-4.

¹⁰⁴ SOU 2020:78 s. 21–25.

¹⁰⁵ SOU 2020:78 s. 13.

Vad gäller förslaget att ta bort det generella strandskyddet vid småsjöar och vattendrag så är det ingen ny tanke utan har funnits med i viss utsträckning i tidigare utredningar gjorda 2002 och 2012.¹⁰⁶ I den nu aktuella utredningen konstaterades det att avsaknaden av en nedre storleksgräns av sjöar och vattendrag som bör omfattas av strandskyddet har inneburit problem vid tillämpningen av strandskyddet. Det stora antalet sjöar och vattendrag har inneburit att reglerna tillämpas ofta och strikt. Otydligheterna har även medfört att det funnits liten acceptans för strandskyddsreglerna. Det nu föreslagna är att strandskyddet inte ska gälla vid insjöar vars vattenyta är en hektar eller mindre och inte heller vid vattendrag som är 2 meter eller smalare. Just detta förslag syftar till att öka acceptansen för strandskyddet och ändringen i sig. Dessutom borde en sådan ändring leda till färre tillämpningsproblem. Det ska dock finnas en möjlighet för länsstyrelser att i de enskilda fallen införa strandskydd för små inlandssjöar och mindre vattendrag som annars inte omfattats.¹⁰⁷

I utredningen har det sammanställts de konsekvenser som förändringarna skulle medföra. En fördel är att små företag och enskilda får enklare att bygga i landsbygdsområden. Andra fördelar är att regleringen medför ökad tydlighet, förutsägbarhet, rättssäkerhet och legitimitet för strandskyddslagstiftningen. Däremot påverkas mindre sjöar och vattendrag negativt utifrån strandskyddets syften på så att allmänhetens friluftsliv i dessa områden kan bli mindre tillgängligt. Vidare innebär förändringarna att det blir ett ökat lokalt inflytande där kommunerna bland annat kan ansöka om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden.¹⁰⁸

¹⁰⁶ SOU 2020:78, s. 20.

¹⁰⁷ SOU 2020: 181, 186–189.

¹⁰⁸ Jfr. SOU 2020:78, s. 295.

7 Diskussion

7.1 *En sammanfattning av motsatta intressen*

För att kort sammanfatta uppsatsen så ska det först och främst konstateras att det finns ett strandskydd i Sverige. Strandskyddet innebär att det är generellt svårare för fastighetsägare att inom strandskyddsområden vidta åtgärder på sina fastigheter. Skyddet syftar till att skydda allmänna intressen som allmänhetens tillgång till friluftsliv i strandskyddsområden samt skydda djur- och växtlivet i strandskyddsområden. För att fastighetsägare ska få vidta åtgärder inom strandskyddsområden krävs det att en strandskyddsdispens har beviljats av en myndighet, vilket ofta är en kommun. I vissa fall beviljas inte den sökta dispensen. Det innebär att fastighetsägare i strandskyddsområden i vissa fall hindras från att vidta åtgärder. På så sätt innebär strandskyddet, och de allmänna intressen som strandskyddet syftar till att skydda, en inskränkning i enskildas äganderätt. Ägande av egendom ger ägaren ett flertal olika rättigheter som kan delas in i olika kategorier. Den rättighet som huvudsakligen inskränks i samband med strandskyddsfrågor är rätten att ändra sin egendom. Enskilda står dock inte helt utan skydd mot inskränkningar i sin äganderätt. Äganderätten skyddas genom egendomsskyddet som återfinns i RF och EKMR. Egendomsskyddet skyddar dels mot ofrivilliga överföringar av egendom, dels i viss utsträckning mot inskränkningar. Här blir då två intressen som står emot varandra. Å ena sidan är det allmänhetens intresse som tillvaratas genom strandskyddet och dess syften, å andra sidan är det enskildas äganderätt som skyddas genom egendomsskyddet. Egendomsskyddet tillåter dock inskränkningar i äganderätten om dessa är för allmänhetens bästa. Vid dessa inskränkningar ska dock proportionalitetsprincipen beaktas. I samband med prövning av dispensansökningar sker blir det ofta en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Det är i denna del som proportionalitetsprincipen blir väldigt viktig.

Om tanken fortsatt är att det i frågor om strandskyddsdispens är en intressekonflikt mellan allmänna och enskilda intressen så går det att diskutera hur denna intresseavvägning påverkas av reglernas utformning. Strandskyddet har sedan införandet under 1950-talet genomgått många förändringar. Först och främst kan det konstateras att när strandskyddet infördes, skapades ytterligare en barriär för fastighetsägare för att få vidta åtgärder på sin fastighet. De första större förändringarna ändrade strandskyddet åt det striktare hållet. Strandskyddet gick från att enbart omfatta vissa områden, till att omfatta hela landet när det generella strandskyddet

infördes år 1975. Nästa större ändring var att utvidga strandskyddets mål att även skydda djur- och växtlivet i strandskyddsområden vilket skedde 1995. Nu på senare år så har ändringarna istället börjat gå åt andra hållet. Dels har det införts en del direkta lättnader i strandskyddet, som utökade möjligheter för strandskyddsdispens i så kallade LIS-områden. I detta fall har alltså lagändringar genomförts till fördel för vissa fastighetsägare. Det borde även kunna argumenteras för att parkmålet från 2018 innebar en indirekt lättnad i strandskyddet eftersom även andra skäl, utöver de särskilda skälen i 7 kap 18 c-d §§ MB kan beaktas. Det öppnar för att fastighetsägare kan lyfta många andra omständigheter som tidigare inte haft någon relevans i en dispensprövning. Den fortsatta riktningen för strandskyddet verkar vara att fler lättnader ska införas, exempelvis upphävandet av strandskyddet vid små inlandssjöar och mindre vattendrag. Det återstår att se om de föreslagna ändringarna ifrån SOU 2020:78 faktiskt genomförs och vad ändringarna i så fall får för långsiktig inverkan. Oavsett så har det inte funnits något större hinder för lagstiftaren att tillsätta utredningar och därefter genomföra förändringar i strandskyddet.¹⁰⁹

Lagstiftningen på området har en stor inverkan på om enskilda eller allmänna intressen ska få högre prioritet. I fråga om strandskyddet så har balansen mellan allmänhetens intressen och enskildas intressen gått fram och tillbaka. Det går särskilt att se vid införandet av strandskyddet även och senare även vid de större ändringarna som genomförts. Exempelvis var tidigt fokus för strandskyddet att skydda stränder i tätbebyggda områden. Många år senare kom det generella strandskyddet då alla strandområden skulle skyddas. Det har dock visat sig ha negativ inverkan på utvecklingen av mindre samhällen som råkade finnas nära sjöar och vattenflöden. Senare ändringar och eventuellt även framtida ändringar har motiverats av att landsbygdsutveckling är önskvärt och ligger i allmänhetens långsiktiga intresse. Att enskilda i vissa fall får större möjligheter till beviljade dispenser blir lite av en indirekt effekt av ändringen.

Det kan konstateras att strandskyddets många regler har genomgått ett flertal ändringar sedan dess införande. Egendomsskyddet har dock inte ändrats särskilt mycket i lag sedan 1995. Däremot har eigendomsskyddet, genom en varierande tillämpning av proportionalitetsprincipen i praxis fått olika effekter. Ett bra exempel på detta är särskilt parkmålet från 2018 vars effekt

¹⁰⁹ Exempelvis med tanke på tidigare nämnda förändringar enbart efter 2000-talet.

blev att proportionalitetsprincipen applicerades, men att det istället görs fristående. Det var alltså tillämpningen av proportionalitetsprincipen som ändrades men inte lagarna.

Som svar på syftet blir då att strandskyddet har sedan sitt införande påverkat fastighetsägarnas möjlighet att råda över sin fastighet. Inskränkningens storlek varierar dels på strandskyddets utformning, dels på egendomsskyddets tillämpning. Utformning strandskyddet och egendomsskyddet ändras utifrån strömningar som finns i samhället. Den balans vi har idag mellan allmänna och enskilda intressen kan mycket väl förändras i samband med de ändringar som kan komma att genomföras inom en snar framtid. Kanske kan strandskyddet med de kommande förändringarna nå en bättre balans mellan allmänhetens intressen och enskildas intressen och därmed blir ett strandskydd som varar för en längre tid.

Käll- och litteraturförteckning

Offentliga tryck

Regeringens propositioner (Prop.)

Prop. 1950:223 med förslag till lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden

Prop. 1952:187 med förslag till strandlag

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Prop. 1974:166 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.

Prop. 1993/94:117 inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Prop. 1993/94:229 strandskydd

Prop. 1997/98:45 miljöbalk

Prop. 2008/09:119 strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Prop. 2009/10:80 en reformerad grundlag

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1938:45 betänkande med förslag angående reglering av strandbebyggelsen m.m.

SOU 1941:20 betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen

SOU 1963:17 författningsutredningen

SOU 1972:15 ny regeringsform ny riksdagsordning

SOU 1975:75 medborgerliga fri- och rättigheter

SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor

SOU 2008:99 nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd

Övrigt offentligt tryck

Lagrådsremiss Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, Stockholm, den 13 mars 2014.

Rättspraxis

Avgöranden från Högsta domstolen

NJA 1992 s. 337

NJA 1996 s. 110

NJA 2004 s. 106

NJA 2013 s. 350

NJA 2016 s. 868

NJA 2018 s. 753

Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen/Regeringsrätten

RÅ 1996 ref. 40

RÅ 1996 ref. 44

RÅ 1996 ref. 56

RÅ 1999 ref. 76

RÅ 2001 ref. 72.

HFD 2014 ref 44.

HFD 2016 ref 76.

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2003:119

MÖD 2007:46

MÖD 2013:37

MÖD 2013:22

MÖD 2016:21

MÖD M 4244–19

MÖD M 4739–19

Avgöranden från europadomstolen

Akilli mot Turkiet (71868/01) dom meddelad den 11 april 2006.

Broniowski mot Polen (31443/96) dom meddelad den 28 september 2005.

Chagnon och Fournier mot Frankrike (44174/06; 44190/06) dom meddelad den 15 juli 2010.

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

Katsaros mot Grekland (51473/99) dom meddelad den 6 juni 2002.

Nastou mot Grekland (51356/99) dom meddelad den 16 januari 2003.

Sporrong och Lönnroth mot Sverige (7151/75; 7152/75) dom meddelad den 23 september 1982

Litteratur

Bengtsson, Bengt, *Allemansrätten – vad säger lagen?*, naturvårdsverket, 2004.

Bengtsson, Bengt, *Om strandägarens rätt*, i Åhman, Karin, *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, iustus förlag, 2009.

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *regeringsformen – en kommentar*, fjärde upplagan, studentlitteratur, 2019.

Çoban, Ali Riza, *Protection of property rights within the European Convention on Human Rights*, Ashgate, 2004.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, Norstedts juridik, 2015.
Lindahl, Helene, *Lexinokommentaren till Miljöbalk (1998:808)*, JUNO, senast genomgången 1 april 2015, kommentar till 7 kap 25 § MB.

Michanek, Gabriel, Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, iustus förlag, 2012.

Nergelius, Joakim, *Hur påverkas svensk äganderättsdebatt av Europadomstolens praxis*
Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem: rättskällelära och lagtolkning*, andra upplagan, Stockholm, 1980.

Sjödin, Eije, Ekbäck, Peter, Kalbro, Thomas & Norell, Leif, *markåtkomst och ersättning för bebyggelse och infrastruktur*, fjärde upplagan, Norstedts juridik, 2019.

Svenning, Margaretha, *Lexinokommentaren till Miljöbalk (1998:808)*, JUNO, senast genomgången 20 januari 2017, kommentar till 7 kap 18 c-d § MB.

Åhman, Karin, *Egendomsskyddet – äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus förlag, 2000.

Åhman, Karin, *Äganderätten i konflikt med andra skyddsvärda rättigheter eller intressen*, i Åhman, Karin, *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, iustus förlag, 2009.

Åslund, Åsa, *Allemansrätten och markägaren*, i Åhman, Karin, *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, iustus förlag, 2009.