

# Ersättning vid rådighetsinskränkningar

*– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket  
regeringsformen och när ska ersättning lämnas?*

*Betänkande av Utredningen om ersättning  
vid rådighetsinskränkningar*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23998-8  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Lena Ek

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att utse en särskild utredare för att se över den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Enligt direktiven ska utredaren identifiera de fall där ersättning bör ges trots att ingripandet skett av dessa skäl och föreslå de ändringar som anses nödvändiga för att i lag ange vad som ska gälla i fråga om ersättning i de fallen. Som särskild utredare förordnades samma dag hovrättslagmannen Lars Dirke.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 8 oktober 2012 f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås, f.d. fastighetsrådet Anders Dahlsjö, miljöpolicyrådgivaren Lovisa Hagberg, Världsnaturfonden WWF, försvarsjuristen Anders Hallberg, Försvarsmakten, kanslirådet Per Hallström, Miljödepartementet, förbundsjuristen Agneta Lefwerth, Sveriges Kommuner och Landsting, enhetschefen Bo Lundin, Naturvårdsverket, rättssakkunniga Anna Meyrowitsch, Finansdepartementet, kammarrådet Torgny Norberg, Kammarkollegiet, jur. kand. Gilbert Nordenswan, Svenskt Vatten, departementssekreteraren Helena Rosén, Socialdepartementet, miljöjuristen Ulf Wickström, Lantbrukarnas Riksförbund och departementssekreteraren Conny Öhman, Landsbygdsdepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 24 september 2012 hovrättsfiskalen Evelina Sandgren.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ersättning vid rådighetsinskränkningar- vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?* (SOU 2013:59).

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av Ulf Wickström och Ulf Bjällås.

Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i augusti 2013

Lars Dirke

/Evelina Sandgren

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>29</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>31</b>
1.1 Utredningens uppdrag .....	31
1.2 Utredningens arbete .....	32
1.3 Betänkandets disposition .....	33
<b>2 Bakgrund – egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen</b> .....	<b>35</b>
<b>3 Skyddet mot rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen – några gränsdragningsfrågor</b> .....	<b>39</b>
3.1 Första stycket .....	39
3.1.1 Rådighetsinskränkningar .....	40
3.1.1.1 Sammanfattning .....	43
3.1.2 Mark eller byggnad .....	43
3.1.2.1 Sammanfattning .....	45
3.1.3 Angelägna allmänna intressen .....	45
3.1.3.1 Sammanfattning .....	49
3.2 Andra stycket .....	49
3.2.1 Pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras .....	51

3.2.2	Skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten .....	54
3.3	Tredje stycket .....	54
3.3.1	Hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.....	55
3.3.2	Sammanfattning .....	60
<b>4</b>	<b>Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl .....</b>	<b>61</b>
4.1	Allmänt .....	61
4.2	Utgångspunkter för en ersättningsrätt i de fall som avses i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen .....	62
4.2.1	Proportionalitetsprincipen .....	62
4.2.2	Rättssäkerhetsaspekten.....	64
4.2.3	Försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar.....	65
4.2.4	Principen om lagenlighet .....	66
4.2.5	Kvalifikationskrav .....	68
4.2.6	Skadeståndsrättsliga principer .....	69
4.2.7	Statsstödsreglerna .....	71
4.3	Ett representativt urval av lagar.....	73
4.3.1	Allmänt .....	73
4.3.2	Miljöbalken.....	73
4.3.2.1	Allmänt .....	73
4.3.2.2	Ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken .....	75
4.3.2.3	Ersättning vid omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken .....	77
4.3.2.4	Principer för ersättningsrätten .....	79
4.3.3	Skogsvårdslagen .....	81
4.3.4	Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet.....	83
4.3.4.1	Återkallelse av tillstånd.....	83
4.3.4.2	Omprövning av villkor .....	84
4.3.4.3	Frågan om ersättning .....	85
4.3.5	Minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter och lagen om kontinentalsockeln.....	88
4.3.6	Plan- och bygglagen .....	90
4.3.6.1	Ersättningsituationerna.....	90
4.3.6.2	Principer för ersättningsrätten .....	91

4.3.7	Epizootilagen och zoonoslagen .....	93
4.3.8	Skyddslagen.....	94
4.4	Vilka överväganden styr rätten till ersättning? .....	97
4.4.1	Proportionalitetsbedömningen och de olika intressenas vikt i olika situationer .....	97
4.4.2	Övriga hänsyn som kan påverka rätten till ersättning.....	101
4.4.3	Sammanfattning.....	103
<b>5</b>	<b>Behövs det generella regler om ersättning? .....</b>	<b>107</b>
5.1	Behöver ersättningsreglerna kompletteras eller samordnas? .....	107
5.1.1	Allmänt.....	107
5.1.2	En generell ersättningsbestämmelse? .....	109
5.2	Hur undviks orimliga resultat utan kompletterande ersättningsbestämmelser? .....	112
5.3	EU-rättsliga regler och proportionalitetsbedömningen.....	115
5.4	Sammanfattning .....	116
<b>6</b>	<b>Finns det oklara och inkonsekventa ersättningsregler?..</b>	<b>119</b>
6.1	Lagenlighetsprincipens räckvidd och rättssäkerheten .....	119
6.1.1	Sammanfattning .....	122
6.2	Områdesskyddet i miljöbalken .....	123
6.2.1	Allmänt.....	123
6.2.2	Naturreservat och miljöskyddsområden.....	123
6.2.3	Övriga områdesskydd av bevarandekaraktär .....	125
6.2.4	Vattenskyddsområde.....	126
6.2.5	Sammanfattning.....	128
6.3	Återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet .....	129
6.3.1	Utgångspunkter .....	129
6.3.2	Gällande rätt.....	130
6.3.3	Verksamhetsutövarens legitima förväntningar .....	131
6.3.4	Bör bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken förenas med en rätt till ersättning? .....	133

6.3.5	Sammanfattning .....	136
6.4	Omprövning av villkor av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet .....	138
6.4.1	Allmänt .....	138
6.4.2	Omprövning enligt 6 kap. 4 § minerallagen .....	140
6.4.3	Omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken .....	143
6.4.4	Sammanfattning .....	145
<b>7</b>	<b>Generella bestämmelser och bemyndiganden och rätten till ersättning .....</b>	<b>147</b>
7.1	Allmänt .....	147
7.2	Särskilt om situationen i mål M 2007:51 .....	150
7.3	Behovet av en översyn .....	153
7.4	Sammanfattning .....	155
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	
	<b>Bilagor .....</b>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:59 .....	
	Bilaga 2 Bestämmelser om inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl .....	
	Bilaga 3 Utkast till ersättningsregler .....	



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i syfte att identifiera de fall där ersättning bör ges trots att ingripandet har skett av dessa skäl. I uppdraget har också ingått att ta ställning till den närmare innebörden av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, analysera de aktuella rekvisitens innebörd och uppmärksamma förekommande gränsdragningsproblem.

Enligt direktiven ska utgångspunkterna för granskningen bl.a. vara att de principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som gäller idag bör gälla även i fortsättningen och att ersättning normalt inte ska ges då en rådighetsinskränkning motiveras av dessa skäl. Som utgångspunkt för sådana fall där ersättning bör kunna komma ifråga ska gälla att den enskilde själv är utan skuld till att ingreppet sker och att det framstår som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Med dessa utgångspunkter ska utredningen föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig och i möjligaste mån enhetlig reglering av frågan om ersättning. Utredningens förslag ska ge uttryck för klara, avgränsade och entydiga principer och uppfylla höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen.

Uppdraget är begränsat bl.a. på så sätt att utredningen endast ska föreslå ändringar i miljöbalkens och plan- och bygglagens bestämmelser om ersättning vid rådighetsinskränkningar, om det krävs för att skapa ett konsekvent och enhetligt regelverk. En utgångspunkt för sådana förslag ska vara att nuvarande regler om i vilka fall ersättning ska ges och om ersättningens storlek ska bestå.

## Utredningens målsättning

Utredningens målsättning har till att börja med varit att identifiera de bestämmelser i gällande rätt som omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och som möjliggör att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredningen har också försökt redogöra för de principer i gällande rätt som kan få betydelse för frågan om när ersättning ska lämnas i dessa fall.

Utredningen har därefter tittat närmare på ett representativt urval av bestämmelserna i syfte att redogöra för hur lagstiftaren har resonerat kring ersättningsrätten vid bestämmelsernas tillkomst och utifrån det identifiera vilka hänsyn och principer som har styrts lagstiftaren i dessa fall. Utifrån denna granskning av lagstiftarens överväganden och principernas tillämpning har utredningen dragit vissa slutsatser om när ersättning bör utgå vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Utredningens målsättning har också varit att utifrån de slutsatser som har dragits tydliggöra hur frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar bör behandlas i lagstiftningsprocessen och i tillämpningen. Utredningen har också övervägt om gällande rätt har en ändamålsenlig och enhetlig reglering av frågan om ersättning eller om bestämmelserna bör ändras eller kompletteras. Här har utredningen även försökt lyfta fram de tillämpningssvårigheter som finns i gällande rätt och ge förslag på hur dessa svårigheter ska bemästras.

De bestämmelser i gällande rätt som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är många och återfinns i ett stort antal lagar, förordningar och föreskrifter. Utredningens målsättning har därför inte varit att särskilt granska varje enskilt fall där en inskränkning av mark eller byggnad av dessa skäl kan komma ifråga. I stället har målsättningen varit att granska den lagstiftning som möjliggör sådana inskränkningar på ett principiellt plan, att utreda när en rätt till ersättning bör finnas generellt och göra lagstiftaren och tillämparen uppmärksamma på hur frågan om ersättning ska hanteras i praktiken för att undvika orimliga resultat.

Utredningen lämnar inga författningsförslag men har dragit slutsatser och gjort överväganden som presenteras särskilt i kapitel 5–7 och övergripande i denna sammanfattning.

## Rådighetsinskränkningar i grundlagens mening

Enligt regeringsformen är utgångspunkten att den enskilde är fri att råda över sin fasta egendom (mark och byggnad) på önskat sätt. Det allmänna får bara ta sådan egendom i anspråk eller inskränka den enskildes möjligheter att fritt bestämma över den under vissa förutsättningar.

Eftersom utgångspunkten är att den enskilde är fri att råda över sin egendom är det en rådighetsinskränkning i grundlagens mening när det allmänna, utan att ta egendomen i anspråk, hindrar en viss användning av densamma, t.ex. genom förbud och förelägganden eller genom att uppställa krav på tillstånd för viss verksamhet. Det kan också vara genom att återkalla ett tillstånd eller förena det med villkor som hindrar en viss användning.

Det som ska anses vara expropriation eller annat sådant förfogande är inte rådighetsinskränkningar. I de flesta fall är det inte svårt att avgöra vad som utgör expropriation eller annat sådant förfogande och vad som utgör rådighetsinskränkningar men i något fall kan gränsdragningen vålla visst huvudbry. När det inte med full säkerhet går att säga om det rör sig om ett expropriationsliknande förfarande eller en rådighetsinskränkning talar mycket för att utgå från det alternativ som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmänns sida.

Rådighetsinskränkningar som i första hand tar sikte på användningen av egendom som inte kan sägas utgöra mark eller byggnad (t.ex. nekat tillstånd till alkoholservering, 8 kap. 1 § alkohollagen) omfattas inte av grundlagsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Rådighetsinskränkningar får enligt den nämnda bestämmelsen endast vidtas om det görs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Ledning för vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse i grundlagens mening kan hämtas ur t.ex. expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen (1972:719), hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och de intressen som räknas upp i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste göras i det enskilda fallet. I praktiken blir det fråga om en proportionalitetsbedömning där den enskildes och det allmänns intressen ställs mot varandra. Att låta varje övervikt till det allmänns fördel fälla avgörandet kan dock inte sägas stämma med kravet på att det allmänna intresset ska vara angeläget.

## Rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl

Huvudregeln är att ersättning ska lämnas till den enskilde när det allmänna inskränker användningen av dennes mark eller byggnad, 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Det motsatta gäller dock när rådighetsinskränkningen sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. I fråga om rådighetsinskränkningar som sker av dessa skäl gäller i stället vad som framgår av vanlig lag och utgångspunkten är att någon ersättning inte ska lämnas. Det är alltså avgörande för ersättningsfrågan om en åtgärd kan sägas vara motiverad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Det är svårt att med någon exakthet avgränsa det område som omfattas av tredje stycket. Utredningen har vid sin granskning utgått från en relativt vid tolkning av begreppet och i en bilaga till betänkandet gjort en sammanställning av de huvudsakliga bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

## Grundläggande principer för ersättningsrätten

Det finns vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Dessa principer går att härleda ur gällande rätt och har i lagstiftningsarbetet, i varierande grad, varit styrande för huruvida en rådighetsinskränkning ska förenas med en rätt till ersättning för den enskilde.

**Proportionalitetsprincipen** spelar en betydande roll vid lagstiftning och domstolsprövning i ärenden om rådighetsinskränkningar. Vid avgörandet av om en viss rådighetsinskränkande åtgärd är proportionerlig är rätten till ersättning en väsentlig parameter.

**Rättssäkerhetsaspekten** och allmänna rättsgrundsatser medför att det allmänna möjligheter att inskränka en viss verksamhet utan att lämna ersättning är mindre om den enskilde har haft befogad anledning att anta att verksamheten ska få fortgå oinskränkt, än om det funnits anledning att räkna med att verksamheten inte skulle kunna fortgå oinskränkt.

**Försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar** ger uttryck för den i svensk och europeisk rätt allmänna

utgångspunkten att ersättning normalt inte lämnas vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö.

**Principen om lagenlighet** innebär att användningen av mark eller byggnad måste vara lagenlig för att en inskränkning ska grunda en rätt till ersättning. Undantag från principen görs som regel i fall då användningen av mark eller byggnad visserligen inte stred mot någon norm när den påbörjades, men en senare tillkommen reglering har medfört att verksamheten blivit olaglig. Då kan ersättning i vissa fall komma ifråga.

**Kvalifikationskrav.** För att ersättning ska utgå krävs generellt en viss kvalifikation på åtgärden. Mer bagatellartade ingrepp bör inte medföra någon rätt till ersättning. Ersättning för värden som går förlorade på grund av förväntningar på en ändrad markanvändning ersätts i regel inte heller.

**Skadeståndsrättsliga principer** om t.ex. krav på adekvat kausalitet, ersättningsgill skada, skadelidandes medverkan, skyldighet att begränsa sin skada etc. kan få betydelse för ersättningsrätten på flera sätt. Ersättningsbestämmelserna i vissa av de lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar är utformade i enlighet med dessa principer. Principerna kan också fungera som utfyllnad när regler för den närmare bedömningen av vad som ska anses vara ersättningsgillt saknas.

**Statsstödsreglerna.** De EU-rättsliga reglerna om otillåtet statsstöd medför att det, under vissa förutsättningar, inte är tillåtet att lämna ersättning till en verksamhet för att kompensera för kostnader som uppkommit till följd av krav som ställs med stöd av tvingande EU-regler.

## **De överväganden som styr rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl**

Utredningen har gjort en analys av ett representativt urval av de bestämmelser i gällande rätt som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Syftet med analysen har varit att ta reda på vilka allmänna och enskilda intressen som lagstiftaren har beaktat vid avgörandet om en rådighetsinskränkning bör medföra en rätt till ersättning. Med genomgången har utredningen också velat tydliggöra om, och i så fall hur,

de principer som angetts i föregående avsnitt har varit styrande vid bedömningen.

Efter den genomgång av lagstiftarens överväganden som gjorts kan det konstateras att de principer som nämns ovan framträder med varierande styrka i de diskussioner som förts.

Det kan också konstateras att det i praktiken alltid är fråga om att göra en proportionalitetsbedömning vid vilken de intressen som ställs mot varandra tillmäts olika betydelse beroende på vilka principer som i det enskilda fallet är aktuella. Exakt vilka hänsyn och vilka principer som påverkar proportionalitetsbedömningen och vilken vikt som läggs vid dessa hänsyn och principer varierar från fall till fall beroende på den aktuella lagstiftningens karaktär.

Uppfattningen om vad som från tid till annan får anses vara skäligt i den ena eller andra situationen och vilken vikt som ska läggas vid de olika principerna påverkas också av politiska uppfattningar och värderingar. Den vikt som har lagts vid de olika principerna och övriga hänsyn har därför även varierat över tid.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är större i följande fall.

- Vid åtgärder av bevarandekaraktär, dvs. åtgärder som inte i första hand syftar till att avvärja en allvarlig risk från en viss verksamhet.
- Då den verksamhet som bedrivs typiskt sett är ofarlig eller samhällsnyttig.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är mindre i följande fall.

- Då åtgärden syftar till att avvärja en allvarlig risk.
- Då verksamheten som berörs orsakar den risk som åtgärden syftar till att avvärja.
- Då de samhällsintressen som ska skyddas är av särskilt viktig art.

Andra aspekter som kan påverka rätten till ersättning i en viss situation är bl.a. följande.

- Valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet.

- Möjligheten att begränsa skadan på annat sätt, som införandet av en rätt till dispens eller meddelandet av övergångsbestämmelser.
- Samhällsekonomiska aspekter, som statens ekonomiska möjligheter att betala ut ersättning eller den ekonomiska vinst en viss åtgärd medför för samhället i stort.
- Åtgärdens effektiva genomförande.
- Andra möjligheter till kompensation för den enskilde.
- EU-rättsliga regler, t.ex. reglerna om olagligt statsstöd.

### **Är nuvarande ersättningsregler ändamålsenliga?**

Utredningen har kommit till slutsatsen att det, med ett undantag, råder kongruens i ersättningssystemet även om ersättningsbestämmelserna ser lite olika ut. Eftersom ersättningsrätten i de olika lagarna utformats efter de särskilda förhållanden respektive lag avser att reglera, fyller de olikheter som finns en funktion. Utredningen kan därför inte se någon vinst i att samordna eller likrikta dessa bestämmelser ytterligare än vad som är fallet idag.

Undantaget är bestämmelserna om ersättning vid omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelserna överensstämmer inte med gällande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl och det finns anledning att överväga om ersättningsbestämmelserna bör tas bort. En närmare granskning av de praktiska konsekvenserna av ett sådant förslag görs för närvarande inom ramen för Vattenverksamhetsutredningen, M 2012:01. Några ändringar av gällande regler föreslås därför inte i detta sammanhang.

### **Behövs ytterligare ersättningsbestämmelser?**

Även om de ersättningsregler som finns idag över lag överensstämmer med gällande principer och riktlinjer för ersättningsrätten kan det i undantagsfall framstå som rimligt att avvika från dessa principer och kompensera den enskilde för den skada som drabbar honom eller henne. De situationer som idag inte medför någon rätt

till ersättning men där det av billighetsskäl skulle kunna vara motiverat med en sådan rätt är dock så pass olikartade att det är svårt att ringa in de specifika situationerna innan de uppkommer, och även om det hade varit möjligt går det inte att lagstifta om varje enskilt fall.

För att fånga upp alla dessa olikartade undantagsfall har utredningen övervägt möjligheterna att utforma en generell ersättningsbestämmelse, men stannat vid slutsatsen att en sådan bestämmelse inte bör införas. Även om en generell ersättningsregel skulle skapa en ökad flexibilitet i tillämpningen som på många sätt framstår som önskvärd är en sådan lösning förenad med för många nackdelar. Bestämmelsen skulle bli svårtillämpad och i alltför stor utsträckning överlämna bedömningen av i vilka situationer ersättning ska ges till tillämparen. En sådan regel skulle inte uppfylla de höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen som eftersträvas.

Osäkerheten kring när ersättning ska ges skulle med en generell ersättningsbestämmelse utsträckas till de typer av rådighetsinskränkningar där det idag är klart att ingen ersättning ska lämnas, t.ex. rådighetsinskränkningar till följd av åtgärder som vidtas med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det skulle finnas en risk för att osäkerheten i tillämpningen leder till att principerna frångås i en utsträckning som inte alls varit avsedd och att bestämmelsen således innebär ett betydande avsteg från flera i svensk och internationell miljö rätt vedertagna principer.

### **Hur undviks orimliga konsekvenser utan en ersättningsrätt?**

När de situationer uppkommer där det idag inte finns någon rätt till ersättning men där det av billighetsskäl skulle kunna vara motiverat med en sådan rätt, måste situationen kunna hanteras på ett bra sätt i tillämpningen för att undvika att den enskilde får bära en orimlig ekonomisk börda.

Utredningen har tittat på vissa typsituationer där en strikt tillämpning av gällande principer för ersättning skulle kunna leda till orimliga resultat. Utredningen har också lämnat förslag på hur dessa situationer bör hanteras i tillämpningen för att undvika att den enskilde drabbas orimligt hårt av en rådighetsinskränkande åtgärd.



Generellt kan sägas att frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas slutligt måste avgöras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet. Om någon ersättningsrätt inte finns i ett särskilt fall påverkar det proportionalitetsbedömningen och följaktligen det allmännas möjligheter att vidta åtgärden. I en situation där ett önskat resultat kan uppnås på flera sätt, och den ena åtgärden medför en rätt till ersättning men inte den andra, är det tillämparens skyldighet att överväga de alternativa handlingssätten och i en valsituation beakta om lagstiftaren avsett att ersättning ska lämnas eller inte.

## Ersättningsrätten måste ses i ett större perspektiv

Utredningen har kommit till slutsatsen att ersättningsrättens omfattning, i en inte obetydlig grad, i praktiken avgörs i tillämpningen. Till viss del beror detta på att ersättningsbestämmelserna har en relativt generell utformning, något som är nödvändigt för att fånga upp de situationer man avser att reglera. I många fall tycks dock osäkerheten kring hur de bestämmelser som möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl ska tillämpas påverka den enskildes möjligheter till ersättning.

Osäkerheten kring vilka bestämmelser som ska tillämpas i en viss situation och hur ingripande åtgärder som kan vidtas med stöd av ett visst bemyndigande skapar också osäkerhet kring vilka rådgivningsinskränkningar som medför en rätt till ersättning. Huruvida ersättningsrätten i det specifika fallet är ändamålsenlig går därför inte helt att besvara utan att man först besvarar frågan hur den bestämmelse som möjliggör en rådgivningsinskränkning ska tillämpas och hur den förhåller sig till andra bestämmelser på området.

Det ligger utanför denna utrednings uppdrag att granska och föreslå ändringar i de bestämmelser som möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Med hänsyn till den mängd bestämmelser det rör sig om och hur vitt skilda områden som omfattas är det heller inte möjligt. En sådan omfattande granskning görs troligen bäst i samband med en allmän översyn av regelverket inom varje särskilt område. Två områden där det finns ett behov av en sådan översyn är rådgivningsinskränkningar i samband med inrättandet av vattenskyddsområden och rådgivningsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen.

# Summary

## Remit

The Inquiry was tasked with analysing the legislation that allows restrictions on the use of land and buildings (disposition restrictions) on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, with the aim of identifying instances where compensation should be given even though the intervention occurred on these grounds. The remit also included taking a position on the more detailed implications of Chapter 2, Article 15, third paragraph of the Instrument of Government, analysing the implications of the relevant conditions and highlighting problems that occur regarding demarcation.

The terms of reference stated that one of the premises of the Inquiry's work should be that the currently applicable principles covering compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, should continue to apply in future, and that normally, compensation is not to be given when a disposition restriction is motivated on these grounds. A premise for instances where it should be possible to consider giving compensation is that the individual concerned is not responsible for the intervention and that it is unreasonable to expect the individual concerned to bear the entire financial burden caused by the intervention.

Based on these premises, the Inquiry is to propose the legislative amendments necessary to achieve appropriate and, as far as possible, uniform regulation of the issue of compensation. The Inquiry's proposals are to express clear, well-defined and unequivocal principles, and meet high standards concerning clarity and predictability for the application of the law.

The remit is restricted in that the Inquiry is only to propose amendments to provisions on compensation for disposition

restrictions in the Swedish Environmental Code and the Planning and Building Act if these are necessary to create a consistent and uniform regulatory framework. One premise for such proposals is that current regulations on the instances in which compensation is to be given and the size of the compensation are to remain in place.

### **Aim of the Inquiry**

The initial aim of the Inquiry was to identify the provisions in applicable law covered by Chapter 2, Article 15, third paragraph of the Instrument of Government which allow the public institutions to limit the use of land or buildings on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety. The Inquiry has also tried to give an account of the principles in applicable law that may have a bearing on the issue of when compensation is to be given in these instances.

The Inquiry subsequently took a closer look at a representative selection of the provisions in order to give an account of the legislators' reasoning on entitlement to compensation when the provisions were introduced and, based on this, identify the considerations and principles that guided the legislators in these instances. On the basis of this examination of the legislators' deliberations and the application of the principles, the Inquiry drew certain conclusions as to when compensation should be given in connection with disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety.

The aim of the Inquiry was also to use the conclusions drawn to clarify how the issue of compensation for disposition restrictions should be dealt with in the legislative process and in practice. The Inquiry also considered whether regulations covering the issue of compensation in applicable law are appropriate and uniform, or whether the provisions should be amended or supplemented. In this area, the Inquiry also tried to highlight the practical difficulties that exist in applicable law and present proposals on how these difficulties can be overcome.

There are many provisions in applicable law that allow disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, which are found in a large number of laws, ordinances and regulations. The aim of the Inquiry was therefore not to specifically examine each individual

instance where a restriction of land or building use on these grounds may occur. Instead, the aim was to examine the legislation that allows such restrictions on principle, to consider when an entitlement to compensation should be generally available, and to make legislators and those applying laws aware of practical procedures for handling the issue of compensation so as to avoid unreasonable results.

The Inquiry does not present any legislative proposals, but has drawn conclusions and given consideration to various issues that are presented especially in Chapter 5–7 and, more generally, in this summary.

## **Disposition restrictions in constitutional terms**

Under the Instrument of Government, the basic premise is that individuals are free to dispose of their real property (land and buildings) as they wish. The public institutions may only make use of such property or limit an individual's opportunities to freely decide over it under certain conditions.

Since the premise is that individuals are free to dispose of their property, it is a disposition restriction in constitutional terms when a public institution, without making use of a property, obstructs certain use of it, e.g. through prohibitions and injunctions or by introducing permit requirements for a certain activity. Another example is revoking a permit, or associating it with conditions that obstruct certain use.

Acts that can be considered expropriation or other such disposition are not disposition restrictions. It is usually not difficult to determine what constitutes expropriation or other such disposition and what constitutes a disposition restriction, but there can be instances where the difference is not clear. When it is not possible to be completely certain of whether a matter concerns a procedure similar to expropriation or a disposition restriction, there are good reasons to opt for the alternative that gives the individual better protection against intervention on the part of the public institutions.

Disposition restrictions that mainly target the use of property that cannot be considered as comprising land or buildings (such as denying a permit to serve alcohol, Chapter 8, Section 1 of the

Alcohol Act) are not covered by the constitutional protection provided by Chapter 2, Article 15 of the Instrument of Government.

Under the abovementioned provision, disposition restrictions may only be imposed if they are intended to satisfy a pressing public interest. Guidance as to what is to be considered a 'pressing public interest' in constitutional terms can be found in the purposes of expropriation in Chapter 2 of the Expropriation Act (1972:719), the management provisions in Chapters 3 and 4 of the Environment Code, and the interests listed in Chapter 2 of the Planning and Building Act (2010:900). The final position as to what constitutes a pressing public interest must be determined in each individual case. In practice, this becomes a proportionality assessment that pits the interests of the individual against those of a public institution. However, the requirement that the public's interest is to be pressing cannot be considered as being fulfilled if each advantage that favours a public institution is allowed to be the decisive factor.

### **Disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety**

The general rule is that an individual is to be given compensation when the public institutions restrict the use of his or her land or buildings, as laid down in Chapter 2, Article 15, second paragraph of the Instrument of Government. However, the opposite applies when the disposition restriction is imposed on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, as laid down in Chapter 2, Article 15, third paragraph of the Instrument of Government. Instead, when it comes to disposition restrictions that occur on these grounds, the provisions of ordinary law apply and the basic premise is that compensation is not given. Accordingly, a crucial factor regarding compensation is whether a measure may be considered motivated on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety.

It is difficult to precisely define the area covered by the third paragraph. In its examination, the Inquiry used a relatively broad interpretation of the concept, and an annex to its report includes a list of the main provisions that allow disposition restrictions on

grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety.

## Fundamental principles for entitlement to compensation

There are certain fundamental principles that may be considered generally applicable in the matter of entitlement to compensation for disposition restrictions. These principles can be derived from applicable law and have, to varying degrees, been the determining factor in the legislative process as to whether a disposition restriction is to entail an entitlement to compensation for the individual.

The **principle of proportionality** plays an important role when drafting legislation and in court hearings on matters involving disposition restrictions. When deciding whether a certain measure involving a disposition restriction is proportional, entitlement to compensation is an essential parameter.

The **legal security aspect** and general legal principles mean that there are fewer opportunities for public institutions to restrict a certain activity without giving compensation if the individual had well-founded grounds to expect the activity to continue without restriction, as opposed to if there were grounds for assuming that the activity would not be able to continue without restriction.

The **precautionary principle and the 'polluter pays' principle** express the general premise found in Swedish and European law that compensation normally is not given in connection with interventions aimed at activities that entail a threat to security, health or the environment.

The **principle of lawfulness** means that the use of land or buildings must be lawful for a restriction to form a basis for entitlement to compensation. Exceptions from the principle are generally made in instances where the use of land or buildings did not actually contravene any standards when it began, but a subsequent regulation has meant that the activity has become illegal. Compensation may then be considered in certain instances.

**Qualification requirement.** In general, a certain qualification concerning the measure is required for compensation to be given. Interventions of a more trivial nature should not entail an entitlement to compensation. Nor is compensation generally given

for value that is lost due to expectations of a change in the use of land not being realised.

**Principles of the law of damages** concerning such matters as adequate causality, damage that can result in compensation, participation of the injured party, the obligation to limit one's damage, etc., can affect entitlement to compensation in several ways. The compensation provisions in some of the laws that allow disposition restrictions are designed in accordance with these principles. The principles can also serve as a supplement when there are no rules that cover a more detailed assessment of what should be considered as giving entitlement to compensation.

**The state aid rules.** The rules under EU law on prohibited state aid mean that, in certain situations, it is prohibited to provide compensation to a business to compensate for costs arising as a result of requirements set in accordance with binding EU rules.

### **The considerations governing entitlement to compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety**

The Inquiry analysed a representative selection of the provisions in applicable law that allow disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety. The purpose of the analysis was to find out which public and private interests legislators took account of when deciding whether a disposition restriction should entail entitlement to compensation. In its analysis, the Inquiry also wanted to clarify if the principles listed in the previous section were governing in the assessment, and if so, to what extent.

Following the review of the legislators' considerations, it can be noted that the abovementioned principles appear to varying degrees in the discussions that were conducted.

It can also be noted that in practice, it is always a matter of conducting a proportionality assessment in which the interests that are pitted against each other are attributed different degrees of importance depending on which principles are relevant in the individual instance. The exact considerations and principles that affect the proportionality assessment, and the importance attributed

to them, vary from case to case depending on the nature of the relevant legislation.

The perception of what, over time, may be considered reasonable in different situations and the degree of importance that is to be attached to the different principles are also affected by political perceptions and values. For this reason, the degree of importance attached to the different principles and other considerations have also varied over time.

The possibility of compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, is greater in the following instances.

- In the event of measures aimed at preservation, e.g. measures that are not primarily intended to avert a serious risk from a certain activity.
- If the activity conducted is normally harmless or of benefit to society.

The possibility of compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, is less likely in the following instances.

- If the measure is intended to avert a serious risk.
- If the activity concerned causes the risk that the measure is intended to avert.
- If the social interests to be protected are of a particularly important nature.

Other aspects that can affect entitlement to compensation in a given instance include the following.

- The choice of the alternative that is least intrusive for the individual.
- The opportunity to limit the damage in another way, such as the introduction of entitlement to an exemption or the announcement of transitional provisions.
- Socio-economic considerations, such as the state's financial ability to pay compensation or the financial gains that a certain measure entails for society as a whole.
- The effective implementation of the measure.



- Other possibilities for the individual to receive compensation.
- Rules under EU law, e.g. the rules on illegal state aid.

### **Are the current compensation rules appropriate?**

The Inquiry has concluded that, with one exception, the compensation system is coherent even if the compensation provisions may vary. Since entitlement to compensation in the different laws was designed in accordance with the special conditions each law is intended to regulate, the existing differences fulfil a function. The Inquiry therefore does not consider there is anything to be gained from coordinating or standardising these provisions more than is currently the case.

The exception is the provisions on compensation when reconsidering water undertakings under Chapter 24, Section 5 of the Swedish Environmental Code. These provisions are inconsistent with the applicable principles for compensation for disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, and there is reason to consider whether the compensation provisions should be removed. A closer examination of the practical consequences of such a proposal is currently being carried out within the framework of the Water Undertaking Inquiry (M 2012:01). No changes to applicable rules are therefore proposed in this context.

### **Are additional compensation provisions needed?**

Although the current compensation rules are generally consistent with applicable principles and guidelines for entitlement to compensation, there may be exceptional cases where it appears reasonable to deviate from these principles and compensate individuals for damage they have suffered. However, the situations that currently do not entail an entitlement to compensation but where, on grounds of equity, such entitlement could be justified are so different that it is difficult to pinpoint the specific situations before they occur, and even if this could be done, it is not possible to introduce legislation for each individual instance.

In order to identify all these distinct exceptional instances, the Inquiry considered the possibilities of designing a general

compensation provision, but reached the conclusion that a provision of this kind should not be introduced. Although a general compensation rule would create increased flexibility in application – which in many ways appears desirable – a solution of this kind involves too many risks. The provision would be difficult to apply and, to far too great an extent, would leave assessment of situations in which compensation should be given to whoever applies the provision. A rule of this kind would not meet the high demands on clarity and predictability aimed for in application of the law.

Under a general compensation provision, uncertainty concerning when compensation is to be given would extend to those kinds of disposition restrictions where it is currently clear that no compensation should be given, e.g. disposition restrictions as a result of measures taken pursuant to the rules of consideration in Chapter 2 of the Environmental Code. There would be a risk that uncertainty in application would result in deviation from the principles to an extent that was totally unintended, and that the provision would consequently entail a significant departure from several accepted principles of Swedish and international environmental law.

### **How can unreasonable consequences be avoided without an entitlement to compensation?**

When situations arise where there is currently no entitlement to compensation but where such an entitlement could, on grounds of equity, be motivated, it must be possible to find a good solution to the situation as regards application so as to avoid individuals having to bear an unreasonable financial burden.

The Inquiry reviewed several types of situations where a strict application of applicable principles for compensation could lead to unreasonable results. The Inquiry has also presented proposals as to how these situations should be dealt with in terms of application so as to avoid a measure involving a disposition restriction having an unreasonably severe impact on an individual.

Generally speaking, the question of whether it is reasonable for a measure to be taken without providing compensation must ultimately be determined by balancing the interests in the individual instance. If entitlement to compensation does not exist in a specific instance, the proportionality assessment is affected

and, consequently, also the opportunities for the public institutions to take the measure. In a situation where a desired result can be achieved in several ways and one of the measures entails entitlement to compensation while the other does not, it is the obligation of whoever applies the law to consider the alternative courses of action and, when a choice must be made, consider whether or not the legislators intended compensation to be given.

### **Entitlement to compensation must be seen in a broader perspective**

The Inquiry has concluded that, to a significant degree, the scope of entitlement to compensation in practice is determined in the application of the law. To some extent, this is due to the fact that the design of the compensation provisions is relatively general, which is necessary in order to identify the situations intended to be regulated. However, it seems that in many instances, uncertainty concerning application of disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, affects the possibilities for individuals to receive compensation.

Uncertainty concerning which provisions are to be applied in a certain situation and how intrusive measures can be taken pursuant to a specific authorisation also create uncertainty as to which disposition restrictions entail entitlement to compensation. It is therefore not entirely possible to answer the question of whether entitlement to compensation in a specific instance is appropriate without first answering the question of how the provision allowing a disposition restriction is to be applied, and how this relates to other provisions in the area.

It is beyond the remit of this Inquiry to examine and propose amendments to the provisions that allow disposition restrictions on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety. Nor is this possible, considering the number of provisions involved and the wide range of areas concerned. It would probably be best to conduct such an extensive examination in connection with a general review of the regulatory framework in each specific area. Two areas where such a review is needed are disposition restrictions in connection with the establishment of water protection areas and disposition restrictions pursuant to the Species Protection Ordinance.

# Förkortningar

Bet.	Betänkande
BoU	Bostadsutskottet
Dir.	Direktiv
EU	Europeiska Unionen
JoU	Jordbruksutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
MÖD	Miljööverdomstolen, sedan maj 2011 Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJt	Svensk Juristtidning

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

Bakgrunden till utredningens uppdrag är 2011 års ändring i regeringsformens regler om egendomsskydd. Ändringen innebar bland annat att det i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen klargjordes att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller i fråga om ersättning vad som följer av lag.

Utredningens uppdrag är att analysera den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i syfte att identifiera de fall där ersättning bör ges trots att ingripandet har skett av dessa skäl. För att kunna göra det måste utredningen ta ställning till den närmare innebörden av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, analysera de aktuella rekvisitens innebörd och uppmärksamma förekommande gränsdragningsproblem.

Utredningen ska väga olika principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl mot varandra för att komma fram till en ändamålsenlig ordning och eftersträva att närliggande situationer behandlas lika i syfte att så långt som möjligt åstadkomma ett konsekvent utformat ersättningssystem.

Utredningen ska ha som utgångspunkt att de principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som gäller i dag bör gälla även i fortsättningen. Principen om förorenarens betalningsansvar och andra närliggande principer på miljöområdet gör sig i dag lika starkt gällande som tidigare.

En övergripande utgångspunkt ska vidare vara att ersättning normalt inte ges då en rådighetsinskränkning motiveras av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Det kan dock finnas undantagsfall där förändringar behöver göras på grund av att nuvarande regelverk inte anses lämpligt, ändamålsenligt eller konsekvent. Som utgångspunkt för sådana fall där ersättning bör kunna komma ifråga ska gälla att den enskilde själv är utan skuld till att ingreppet sker och att det framstår som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Med dessa utgångspunkter ska utredningen föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig och i möjligaste mån enhetlig reglering av frågan om ersättning. Utredningens förslag ska ge uttryck för klara, avgränsade och entydiga principer och uppfylla höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen.

Uppdraget är begränsat på så sätt att utredningen endast ska föreslå ändringar i miljöbalkens och plan- och bygglagens bestämmelser om ersättning vid rådighetsinskränkningar, om det krävs för att skapa ett konsekvent och enhetligt regelverk. En utgångspunkt för sådana förslag ska vara att nuvarande regler om i vilka fall ersättning ska ges och om ersättningens storlek ska bestå.

Utredningen ska inte analysera när ersättning ska ges vid rättsstridiga rådighetsinskränkningar eller i vad mån ersättning ska ges grundat på skadeståndsrättsliga överväganden. I uppdraget ingår inte heller att behandla avspärrningar enligt polislagen (1984:387) och rättegångsbalken eller inskränkningar av process- eller exekutionsrättslig karaktär och liknande.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen har bestått av den särskilda utredaren och en utredningssekreterare. Till utredningen har tretton experter varit knutna. Expertgruppen har bestått av experter från bl.a. Miljödepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet, Landsbyggsdepartementet, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Försvarsmakten, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Vatten, Världsnaturfonden WWF och Lantbrukarnas Riksförbund. Utredningen har sammanträtt med expertgruppen vid fem tillfällen. Experterna har också löpande bistått utredningen med information

och synpunkter. I betänkandet används uttrycken ”utredningen” och ”vi” för att markera att arbetet har bedrivits i samverkan med experterna.

### 1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 ges en kort bakgrund till bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen. Kapitlet inriktar sig främst på den utvidgning av skyddet till att avse rådighetsinskränkningar som skedde genom 1994 års grundlagsändring och efterkommande preciseringar av detta skydd.

I kapitel 3 analyseras de begrepp som används i 2 kap. 15 § regeringsformen och som har betydelse för tolkningen och avgränsningen av bestämmelsens tredje stycke. Syftet med detta kapitel är att närmare definiera vad som utgör en rådighetsinskränkning i grundlagens mening, vilka principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar som kommer till uttryck i grundlagsbestämmelsen och vad som avses med hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Här diskuteras också vilka bestämmelser om rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som ska omfattas av utredningens granskning.

Inom ramen för kapitel 4 presenteras de principer som är styrande för ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. I kapitlet granskas också ett representativt urval av de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av dessa skäl. Syftet är att redogöra för hur lagstiftaren har resonerat kring ersättningsrätten vid bestämmelsernas tillkomst och utifrån det identifiera vilka hänsyn och principer som har styrt lagstiftaren i dessa fall. Slutligen görs en analys av hur principerna förhåller sig till varandra i olika situationer.

Utredningens överväganden återfinns i kapitlen 5–7. Här analyseras den nuvarande ersättningsrättens räckvidd och överensstämmelse med gällande principer. Här diskuteras också om det finns undantagsfall där förändringar behöver göras på grund av att nuvarande regelverk inte anses lämpligt, ändamålsenligt eller konsekvent. I kapitlen diskuteras även hur frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bör behandlas i tillämpningen och i lagstiftningsprocessen.

## 2 Bakgrund – egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen

Det finns i tidigare utredningar utförliga redogörelser för de diskussioner och avvåganden som föregått grundlagsskyddet för egendomsrätten.<sup>1</sup> I det följande nöjer vi oss med att ge en kortare bakgrund till bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen och inriktar oss främst på den utvidgning av skyddet till att avse rådhetsinskränkningar som skedde genom 1994 års grundlagsändring och efterkommande preciseringar av detta skydd.

Grundlagsskyddet för egendomsrätten infördes genom en lagändring 1974 och hade då följande lydelse (8 kap. 1 § fjärde stycket regeringsformen).

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Beträffande grundlagsskyddets tänkta räckvidd uttalade departementschefen att han i tydlighetens namn ville framhålla det i och för sig ganska självklara att föreskriften enbart tog sikte på sådana ingripanden i egendomsrätten som avsågs exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Den omfattade alltså inte bestämmelser om begränsningar i möjligheten att använda fast egendom som återfanns i t.ex. planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning.<sup>2</sup>

Grundlagsbestämmelsen kom under följande två decennier att vara föremål för diskussion i ett flertal lagstiftningsärenden. Diskussionerna rörde främst innebörden av den ersättningsrätt som den enskilde garanterades genom bestämmelsen. Bestäm-

---

<sup>1</sup> Se framför allt SOU 1993:40 s. 39 f. och SOU 2001:19 s. 69 f.

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 s. 237.



melsens ordalydelse ändrades men dess tillämpningsområde förblev detsamma.<sup>3</sup>

Under framförallt åttiotalet motionerades det flitigt för en förstärkning av det grundlagsstadgade egendomsskyddet.<sup>4</sup> Mot bakgrund av det beslutade regeringen 1991 att tillsätta en kommitté som bland annat fick i uppgift att se över frågan om förutsättningarna att ytterligare förstärka egendomsskyddet.<sup>5</sup> Kommittén, som antog namnet Fri- och rättighetskommittén, lämnade 1993 sitt delbetänkande<sup>6</sup> i vilket den föreslog en utvidgning av egendomsskyddet till att även avse rådighetsinskränkningar.

Fri- och rättighetskommitténs förslag till utvidgning av egendomsskyddet var en del av resultatet av en politisk uppgörelse i författningsfrågor mellan företrädare för de två politiska blocken. Regeringen lade kommitténs förslag till grund för sitt eget förslag och uttalade i propositionen att det var viktigt att största möjliga politiska enighet fick präglade bedömningen av utredningsförslaget och att det av regeringen framlagda förslaget utgjorde resultatet av överläggningar med företrädare för riksdagspartierna.<sup>7</sup>

Bestämmelsen fick efter ändringen följande lydelse (2 kap. 18 § första och andra stycket regeringsformen).

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller 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 annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall 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 skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen gav upphov till en rättsvetenskaplig debatt i fråga om bestämmelsen hade fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar hade utökats, trots att motsatsen uttalats i förarbetena.

<sup>3</sup> Se bl.a. prop. 1975/76:209 och prop. 1978/79:195.

<sup>4</sup> Se t.ex. bet. KU 1983/84:8, 1986/87:17 och 1987/88:9.

<sup>5</sup> Dir. 1991:119.

<sup>6</sup> SOU 1993:40 del A.

<sup>7</sup> Prop. 1993/94:117 s. 7.

Eftersom bestämmelsens ordalydelse inte stämde överens med lagstiftarens intentioner, så som de tydligt framgick av lagens förarbeten, kom debatten till största del att handla om olika metoder för grundlagstolkning.

Å ena sidan hävdades att ordalydelsen borde ha företräde framför förarbetena vilket innebar att ersättning skulle kunna lämnas i strid med annan lagstiftning vid åtskilliga typer av ingrepp i markanvändningen även då dessa motiverades av miljö- eller säkerhetsskäl.<sup>8</sup> Å andra sidan framfördes åsikten att det just vid tolkningen av regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter fanns särskild anledning att beakta förarbetena.<sup>9</sup>

Grundlagsändringen blev även föremål för diskussion vid miljöbalkens tillkomst. Miljöbalksutredningen anslöt sig till den senare uppfattningen att bestämmelsen skulle tolkas i enlighet med de otvetydiga förarbetsuttalandena vilket innebar att ändringen av 2 kap 18 § regeringsformen inte oundgängligen motiverade någon utvidgning av gällande ersättningsregler.<sup>10</sup>

Lagrådet ansåg dock att den begränsning av ersättningsrätten som följde av miljöbalkens ersättningsregler skulle stå i strid med bestämmelsen i regeringsformen om den senare tolkades enligt ordalydelsen och att lagtexten i grundlagen således fått en utformning som inte motsvarade lagstiftarens intentioner.<sup>11</sup>

Mot bakgrund av Lagrådets uttalande, den akademiska debatten och ett flertal motioner som krävde en översyn av formuleringen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, fick 1999 års författningsutredning i uppdrag att lämna förslag till ny lydelse av bestämmelsen. Då man inte lyckades nå en bred uppslutning kring någon av de lösningar som prövats lämnade utredningen inget förslag till ändrad lydelse.<sup>12</sup>

Frågan togs upp igen i 2008 års grundlagsutredning.<sup>13</sup> Grundlagsutredningen ansåg att den närmare avgränsningen av det område där en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl ska finnas bör ske genom vanlig lag och föreslog ett nytt tredje stycke i grund-

<sup>8</sup> Se t.ex. B. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJt 1994, s. 929 f.; Grundlagen och fastighetsrätten, Nerenius och Santérus förlag 1996 samt Egendomsskyddet – den senaste utvecklingen, Festskrift till Gunnar Karnell, Carlsson Law Network 1999.

<sup>9</sup> Se t.ex. S. Vångby, Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, SvJt 1996, s. 892 f.

<sup>10</sup> SOU 1996:103, del 1 s. 623 f.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 513.

<sup>12</sup> SOU 2001:19 s. 111.

<sup>13</sup> SOU 2008:125.

lagsbestämmelsen med denna innebörd. Förslaget antogs av riksdagen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Det nya tredje stycket fick därmed följande lydelse (2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen).

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.

Grundlagsutredningen föreslog vidare att en utredning skulle ges i uppdrag att se över den underliggande lagstiftningen och ringa in de fall där ersättning bör utgå trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Regeringen anslöt sig till utredningens förslag även i den delen och genom beslut den 31 maj 2012 gavs denna utredning i uppdrag att göra en sådan granskning.

### 3 Skyddet mot rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen – några gränsdragningsfrågor

#### 3.1 Första stycket

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen har följande lydelse.

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.

Stycket anger grundförutsättningarna för när någon tvångsvis kan avhändas sin egendom eller rådigheten över densamma. Skyddet gäller till förmån för både svenska och utländska medborgare och såväl fysiska som juridiska personer.

Bestämmelsen tar sikte på sådana ingripanden av det allmänna som antingen utgör expropriation och annat sådant förfogande eller rådighetsinskränkningar. Den följande framställningen kommer enbart att behandla sådana ingripanden som utgör rådighetsinskränkningar. Expropriation och annat sådant förfogande kommer dock att beröras i den mån det behövs för att särskilja rådighetsinskränkningar från dessa typer av ingrepp.

Egendomsskyddet omfattar bara sådana ingrepp som företas av det allmänna, dvs. endast inskränkningar genom lagstiftning eller myndighetsbeslut. Sådana inskränkningar i egendomens faktiska användning som följer på grund av avtal eller annars genom åt-

gärder av enskilda omfattas således inte.<sup>1</sup> Att skyddet i vissa fall omfattar situationer då det allmänna agerar till förmån för enskilda intressen framgår nedan under avsnitt 3.1.3.

### 3.1.1 Rådighetsinskränkningar

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen ger uttryck för att utgångspunkten är att den enskilde är fri att råda över sin egendom på önskat sätt. En rådighetsinskränkning i grundlagens mening är därför när det allmänna, utan att ta egendomen i anspråk, hindrar en viss användning av densamma, t.ex. genom förbud och förelägganden eller genom att uppställa krav på tillstånd för viss verksamhet. Det kan också vara en rådighetsinskränkning att återkalla ett tillstånd eller förena det med villkor som hindrar en viss användning.

Det kan inledningsvis vara värt att klargöra vilka fall av inskränkningar av användningen av mark eller byggnad som har ansetts falla utanför grundlagsskyddet helt och hållet.

Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658).<sup>2</sup> Inte heller skatt, böter, viten, exekutiva åtgärder eller andra åtgärder som har sin grund i missförhållanden på den enskildes sida omfattas av bestämmelsen.<sup>3</sup> Rådighetsinskränkningar till följd av lagstiftning som lagen (1984:409) om skatt på bekämpningsmedel och lagen (1984:410) om avgift på gödselmedel m.fl. faller således utanför tillämpningsområdet.

Utanför bestämmelsens tillämpningsområde bör också falla sådana rådighetsinskränkningar där den enskilde hindras att rättsligen förfoga över sin egendom, t.ex. att fritt överlåta eller upplåta egendom. Ordet ”användningen” tar bara sikte på inskränkningar i det fysiska nyttjandet.<sup>4</sup>

För att utgöra en rådighetsinskränkning i grundlagens mening bör det vidare krävas en viss grad av kvalifikation på ingreppet, så att rent bagatellartade åtgärder faller utanför definitionen. Den omständigheten att en markägare eller verksamhetsutövare måste

<sup>1</sup> Prop. 1993/94:117 s. 50.

<sup>2</sup> Prop. 1993/94:117 s. 49 och prop. 1998/99:88 s. 29.

<sup>3</sup> SOU 1993:40 s. 47 och 234 och SOU 2008:125 s. 429.

<sup>4</sup> B. Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santérus förlag 1996, s. 25 och SOU 1993:40 del A s. 70.

lämna tillsynsmyndigheter tillträde för kontroll och provtagning m.m. enligt bl.a. 31 § strålskyddslagen (1988:220) eller 27 § djurskyddslagen (1988:534) utgör inte ett tillräckligt intrång för att man ska kunna tala om en rådighetsinskränkning. Inte heller sådant tillträde som avses i 11 kap. 8 § plan- och bygglagen bör ses som en rådighetsinskränkning så länge åtgärden inte inskränker förfogandemöjligheterna utan endast tillåter andra att utföra vissa arbeten. En förutsättning är att åtgärden är av ringa betydelse för verksamhetsutövaren. Måste verksamheten avbrytas eller ett område spärras av för att tillsynen ska kunna genomföras är det däremot fråga om en rådighetsinskränkning.

Vid införandet av 1974 års regeringsform definierades rådighetsinskränkningar som begränsningar i möjligheten att använda fast egendom som avses i bestämmelser i t.ex. planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning. Denna typ av inskränkningar undantogs då uttryckligen från bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen skulle endast omfatta sådana ingripanden i egendomsrätten som avsågs i exempelvis expropriationslagen (1972:719) eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen.<sup>5</sup>

I förarbetena till 1994 års ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen definierades rådighetsinskränkningar som begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja främst sin fasta egendom som följer av t.ex. planlagstiftning och naturvårdslagstiftning och som inte utgör expropriation eller annat sådant förfogande. Härmed avsågs allehanda inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser, såsom byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen (1964:822) m.m.<sup>6</sup>

Uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande beskrevs som olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde, som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten.<sup>7</sup> Nationalisering och socialisering nämndes som ett med expropriation likställt förfogande, liksom konfiskation på annan grund än brottslig gärning. Med annan särskild rätt avsågs nyttjanderätt, servitut, vägrätt och liknande rättigheter.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Prop. 1973:90 s. 238.

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:117 s. 15 och 50.

<sup>7</sup> A. prop. a. s.

<sup>8</sup> SOU 1993:40 s. 47.

Det kan konstateras att definitionen av vad som utgör rådhetsinskränkningar i grundlagsbestämmelsens mening främst har skett genom hänvisningar till begreppets betydelse i viss lagstiftning. Den har i övrigt varit negativ, dvs. det som ska anses vara expropriation eller annat sådant förfogande är inte rådhetsinskränkningar. I de flesta fall är det inte svårt att avgöra vad som utgör expropriation eller annat sådant förfogande och vad som utgör rådhetsinskränkningar, men i vissa fall kan gränsdragningen vålla huvudbry.

Som exempel på fall där gränsdragningssvårigheter har förekommit kan nämnas införandet av fritt handredskapsfiske i vissa enskilda fiskevatten<sup>9</sup> och skyldighet för transportföretag som transporterar resande från utlandet att utan kostnad för staten ställa vissa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande.<sup>10</sup> Det har också diskuterats om sådana överföringar av bestämmanderätten som kan ske med stöd av bostadsförvaltningslagen (1977:792) och bostadssaneringslagen (1973:531) i vissa fall är så ingripande att åtgärden mer har karaktären av ett expropriationsliknande förfogande än en rådhetsinskränkning.<sup>11</sup> Samma argument har framförts angående möjligheten för staten att upplåta jakträtt till annan enligt 32 § rennäringslagen (1971:437).<sup>12</sup>

Frågan huruvida en åtgärd är att beteckna som expropriation eller annat sådant förfogande eller en inskränkning av användandet av mark eller byggnad hade kanske störst betydelse före 1994 års utvidgning av egendomsskyddet och den grundlagsstadgade ersättningsrätten. Som angivits ovan aktualiserades gränsdragningen bland annat vid införandet av det fria handredskapsfisket. Lagrådet konstaterade i det ärendet att det mellan klara fall av den karaktär som grundlagstadgandet åsyftade och fall som bestämt är att hänföra till rådhetsinskränkningarna finns en "gråzon", inom vilken det är svårt att med anspråk på full säkerhet göra uttalanden huruvida en uppkommen lagstiftningsfråga faller på den ena eller den andra sidan. Lagrådet ansåg att det i fall inom den angivna gråzonen från rättssäkerhetssynpunkt var mest tillfredsställande att utforma lagstiftningen så att den uppfyllde grundlagsbestämmelsen.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Prop. 1984/85:107 s. 152 f. och NJA 1992 s. 337.

<sup>10</sup> Prop. 1986/87:166 s. 235.

<sup>11</sup> SOU 1993:40 s. 64 och B. Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santéus förlag 1996, s. 111.

<sup>12</sup> B. Bengtsson, rapporten "Beslutet om småviltsjakten", utgiven av sametinget 1994, s. 112; återgiven av E. Holmberg i SvJT 1996 s. 653.

<sup>13</sup> Prop. 1984/85:107 s. 152.

Lagrådets ställningstagande bör fortfarande kunna vara vägledande i situationer då det inte med full säkerhet går att säga om det rör sig om ett expropriationsliknande förfarande eller en rådighetsinskränkning. Gränsdragningen får numera betydelse främst i fråga om storleken på den ersättning som ska utgå enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Grundlagsbestämmelsen garanterar full ersättning vid expropriativa ingrepp men inte vid rådighetsinskränkningar. Med utgångspunkt i ändamålet med grundlagsbestämmelsen, rättssäkerhetsaspekten och Sveriges förpliktelser under Europakonventionen talar mycket för att välja det alternativ som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida.<sup>14</sup> Det är också den utgångspunkten utredningen kommer att ha vid genomgången av de bestämmelser som ska utgöra underlag för granskningen av principer för ersättning vid vissa fall av rådighetsinskränkningar.

### 3.1.1.1 Sammanfattning

Definitionen av vad som utgör rådighetsinskränkningar i grundlagsbestämmelsens mening har främst skett genom hänvisningar till begreppets betydelse i plan-, naturvårds- och miljöskyddslagstiftning. Det som ska anses vara expropriation eller annat sådant förfogande är inte rådighetsinskränkningar. I de flesta fall är det inte svårt att avgöra vad som utgör expropriation eller annat sådant förfogande och vad som utgör rådighetsinskränkningar, men i något fall kan gränsdragningen vålla visst huvudbry. När det inte med full säkerhet går att säga om det rör sig om ett expropriationsliknande förfarande eller en rådighetsinskränkning talar mycket för att välja det alternativ som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida.

### 3.1.2 Mark eller byggnad

Som nämnts i föregående stycke definierades i förarbetena till 1994 års ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen rådighetsinskränkningar som begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja främst

<sup>14</sup> Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 514 och E. Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, tredje upplagan, Norstedts Juridik 2012, s. 41 ff. ang. att det följer av allmänna principer att en rättsregel som ger den enskilde garantier i förhållande till det allmänna bör tolkas till den enskildes förmån; samt Lagrådet i prop. 1977/78:75 s 144 f.



sin fasta egendom.<sup>15</sup> Inskränkningar i rätten att använda annan lös egendom än sådan som avses i mark- och byggnadsreglerande bestämmelser ska alltså falla utanför grundlagsskyddet.<sup>16</sup>

Någon närmare definition än så har inte getts i förarbetena. Fast egendom definieras i 1 kap. 1 § jordabalken och avser förutom mark även vattenområde och luftrummet. Vad som utgör en byggnad definieras inte i jordabalken men däremot i plan- och bygglagen. Enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen avses med byggnad en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. Vad som ska anses tillhöra en byggnad anges i 2 kap. 2 § jordabalken. Mot bakgrund av uttalandet att det är inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser som avses bör begreppet mark och byggnad i grundlagsbestämmelsen kunna antas ha samma innebörd som i jordabalken och plan- och bygglagen.

När det gäller frågan om vilka typer av rådighetsinskränkningar som omfattas av grundlagsbestämmelsen krävs dock ytterligare preciseringar av vad som ska anses utgöra mark och byggnad. Omfattas t.ex. rådighetsinskränkningar i lagstiftning som rör användandet av vissa fasta anläggningar på marken eller inuti en byggnad, som i livsmedelslagen (2006:804), lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg?

Gränsdragningssvårigheter kan också uppkomma när en bestämmelse inte i första hand kan sägas ta sikte på användningen av mark eller byggnad men när den praktiska effekten blir en inskränkning av användningen av mark eller byggnad, t.ex. vid införandet av skärpta förhållningsregler för utövandet av en viss verksamhet.

I 2 kap. jordabalken finns bestämmelser om vad som ska anses utgöra en fastighet. Av 1 och 3 §§ följer att även vissa maskiner och annan utrustning under vissa förutsättningar ska anses tillhöra en fastighet. Till fastighet ska också stängsel, ledningar, och andra anläggningar, t.ex. räls, syllar och cisterner, som anbragts inom fastigheten för stadigvarande bruk hänföras.

Begreppet mark används både i jordabalken och i andra lagar ofta för att beteckna en fastighet eller en del av en fastighet.<sup>17</sup> Det

<sup>15</sup> Prop. 1993/94:117 s. 15.

<sup>16</sup> SOU 1993:40 s. 235 och prop. 1993/94:117 s. 50.

bör därför inte vara i strid med lagstiftarens syften att, i brist på närmare preciseringar i förarbetena, låta bestämmelserna om fastighet i 2 kap. jordabalken ge ledning för tolkningen av vad som ska anses utgöra mark i grundlagsbestämmelsens mening.

Med ledning av dessa bestämmelser skulle vissa rådighetsinskränkningar meddelade med stöd av lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och livsmedelslagen (2006:804) kunna omfattas av grundlagsskyddet beroende på vilken anläggning eller utrustning bestämmelsen avser. Bestämmelser som i första hand tar sikte på användningen av egendom som enligt jordabalkens definitioner inte kan sägas utgöra mark eller byggnad faller däremot utanför tillämpningsområdet, även om effekten av bestämmelsen eller åtgärden innebär en inskränkning i användningen av mark eller byggnad, t.ex. 4 a § djurskyddslagen (1988:534) eller 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622).<sup>18</sup>

### 3.1.2.1 Sammanfattning

Definitionen av vad som utgör mark och byggnad i grundlagens mening bör överensstämma med definitionen av fast egendom och byggnad i 1 kap. 1 § och 2 kap. 2 § jordabalken samt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Ytterligare ledning för vad som ska anses utgöra mark bör kunna hämtas genom analogi med bestämmelserna om fastighet i främst 2 kap. 1 och 3 §§ jordabalken. Bestämmelser som endast indirekt påverkar användningen av mark eller byggnad omfattas inte av grundlagsskyddet.

### 3.1.3 Angelägna allmänna intressen

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse är skyddet för vars och ens egendom inte ovillkorligt tryggad utan kan inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Angelägna allmänna intressen definierades i propositionen 1993/94:117 som i första hand sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt, liksom intresset att

---

<sup>17</sup> Prop. 2002/03:116 s. 117.

<sup>18</sup> Prop. 2005/2006:197 s. 21-22 och 34.

kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för att tillgodose totalförsvaret och för byggandet av bostäder, gator och andra kommunikationsleder m.m. kan vara angelägna allmänna intressen.<sup>19</sup>

Under remissbehandlingen av 1993 års fri- och rättighetskommittés förslag efterfrågades en närmare precisering av när inskränkningar ska anses tillåtna. Regeringen framhöll att det inte var möjligt att i detalj beskriva innebörden av uttrycket utan att det slutgiltiga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse fick göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Något behov av följdändringar i då gällande lagar som tillät ingrepp i den enskildes egendom ansågs inte föreligga eftersom lagstiftningen uppfyllde kvalifikationskravet.<sup>20</sup>

Mot bakgrund av detta uttalande, och då det får förutsättas att därefter tillkommen lagstiftning ansetts förenlig med grundlagsbestämmelsen, ter det sig naturligt att tolka bestämmelsen i överensstämmelse med den lagstiftning som preciserar dess innehåll, d.v.s. den lagstiftning som tillåter expropriation och rådighetsinskränkningar. Ledning för vad som utgör angelägna allmänna intressen bör därför kunna hämtas ur t.ex. expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen, hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och de intressen som räknas upp i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

I propositionen påpekades också att uttrycket angeläget allmänt intresse knyter an till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet i Europakonventionen.<sup>21</sup> Europakonventionens skydd för egendomsrätten finns angiven i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och har följande lydelse.

Varje fysisk och juridisk person ska 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.

---

<sup>19</sup> Prop. 1993/94:117 s. 16 f. och 48.

<sup>20</sup> A prop. a. s.

<sup>21</sup> A prop. a. s.

Europadomstolen har vid olika tillfällen haft anledning att pröva vad som kan anses utgöra ett allmänt intresse i konventionens mening. Den slutsats som kan dras från dessa fall är att Europadomstolen har tolkat begreppet tämligen extensivt. Särskilt när det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har domstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och gett staterna ett betydande utrymme att bedöma vad som är rimligt med hänsyn till övergripande intressen.<sup>22</sup> Vidare är det klart att det vid fastställandet av vad som i det enskilda fallet är ett godtagbart allmänt intresse alltid är fråga om en proportionalitetsbedömning.<sup>23</sup>

Värt att notera är att Europakonventionen inte uppställer det extra krav på att de allmänna intressena ska vara angelägna som återfinns i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Som regeringen uttalade i 1994 års lagstiftningsärende är det i det närmaste omöjligt att ge en generell definition av vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse i det enskilda fallet. Även om lagstiftaren avsett att ge begreppet en materiell innebörd varierar denna innebörd med förhållandena i det enskilda fallet. I praktiken blir det alltså, även i svensk rätt, till största del fråga om att göra en proportionalitetsbedömning.

Enligt proportionalitetsprincipen förutsätter ett ianspråkstagande av egendom eller en inskränkning av den enskildes rätt att använda sin egendom från det allmänna sidan att det föreligger en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av förfarandet. På så sätt kommer det motstående intresset ofrånkomligen att till viss del definiera vad som i det enskilda fallet ska anses vara angeläget. Det finns också åtskilliga exempel i lagstiftningsärenden och praxis på att det är så här den slutliga bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse har gått till i praktiken.<sup>24</sup>

Fri- och rättighetskommittén slog i sin utredning fast att det med hänsyn till vissa förarbetsuttalanden i tidigare lagstiftningsärenden kunde hävdas att egendomsskyddet i dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen fick anses gälla även tvångsavhändelse till förmån för enskilda.<sup>25</sup> Av kravet på angelägna allmänna intressen bör det

<sup>22</sup> Jfr H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, s. 545 f. och 562.

<sup>23</sup> H. Danelius, *SvJt*, 1991 s. 326, 1994 s. 381, och 1996 s. 75.

<sup>24</sup> RÅ 1996 ref 44, RÅ 1996 not 56, RÅ 1996 not 217, RÅ 1999 ref 76, RÅ 1999 not 107, RÅ 1999 not 223, RÅ 1996 ref 40, RÅ 2001 not 31, RÅ 2001 ref 72, *NJA* 1996 s 110, prop. 1997/98:45 del 1 s. 320 f. och prop. 1999/2000:73 s. 30.

<sup>25</sup> SOU 1993:40 s. 46.

dock kunna slås fast att bestämmelsens ordalydelse endast tillåter sådana tvångsavgifter eller rådighetsinskränkningar till förmån för enskilda där det enskilda intresset sammanfaller med ett angeläget allmänt intresse. Ett exempel på en sådan situation kan vara då mark tas i anspråk enligt 2 kap. 4 § expropriationslagen, 12 § ledningsrättslagen (1973:1144) eller 12 § anläggningslagen (1973:1149).

Ett sådant synsätt stämmer också väl överens med hur Europadomstolen har tolkat begreppet ”allmänt intresse”. I fallet *James m.fl. mot Förenade kungariket* uttalade domstolen att en tvångsöverföring från en person till en annan, beroende på omständigheterna, mycket väl kan utgöra ett legitimt medel att främja det allmännas intresse och att tagande av egendom till fullföljande av en legitim social, ekonomisk eller annan politik kan vara i det allmännas intresse även om samhället i stort inte har någon direkt användning eller nytta av den egendom som tagits.<sup>26</sup>

I grundlagen ställs dock det ytterligare kravet på åtgärder som företas enligt bestämmelsen att dessa ska fylla *angelägna* allmänna intressen. I litteraturen har den synpunkten förts fram att gällande lagstiftning även tillåter företrädesvis bagatellartade ingrepp till förmån för enskild där det räcker med att en åtgärd ur allmän synpunkt anses lämplig för att genomföras. Att i dessa fall påstå att åtgärden uppfyller grundlagskravet skulle vara att urholka rekvisitets betydelse.<sup>27</sup>

Som tidigare påpekats blir det i praktiken fråga om en avvägning mellan två intressen, där kravet på hur angeläget det allmänna intresset måste vara varierar beroende på styrkan hos det motstående intresset. Att låta varje övervikt till det allmännas fördel falla avgörandet kan dock inte sägas stämma med kravet på att det allmänna intresset ska vara angeläget.

Utifrån detta synsätt kan det naturligtvis diskuteras om gällande lagstiftning uppställer ett fullgott krav på angelägenhet hos de allmänna intressen som motiverar ett tvångsförfarande. Frågan kom delvis att prövas i NJA 1996 s. 110. Högsta domstolen kom i det fallet fram till att fastighetsbildningslagens regler uppfyllde kravet på angelägna allmänna intressen.

<sup>26</sup> *James m.fl. mot Förenade kungariket*, ansökan nr 8793/79, dom den 21 februari 1986.

<sup>27</sup> B. Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santérus förlag 1996, s. 47 f.

### 3.1.3.1 Sammanfattning

Ledning för vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse i grundlagens mening kan hämtas ur t.ex. expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen, hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och de intressen som räknas upp i 2 kap. plan- och bygglagen. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste göras i det enskilda fallet. I praktiken blir det fråga om en proportionalitetsbedömning där den enskildes och det allmännas intressen ställs mot varandra. Att låta varje övervikt till det allmännas fördel falla avgörandet kan inte sägas stämma med kravet på att det allmänna intresset ska vara angeläget.

## 3.2 Andra stycket

I 2 kap. 15 § andra stycket RF anges följande.

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 den delen av fastigheten. Ersättning ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Bestämmelsen ger uttryck för huvudregeln att ersättning ska utgå då det allmänna inskränker eller inskränker användningen av egendom på det sätt som anges i stycket.

Inledningsvis kan konstateras att en grundläggande förutsättning för att ersättning ska utgå enligt andra stycket vid rådhetsinskränkningar är att den användning av mark eller byggnad som inskränkningen avser är lagenlig.<sup>28</sup> Om en verksamhet bedrivs i strid med lag kan markägaren alltså inte påräkna någon ersättning om det allmänna vidtar åtgärder för att tvinga verksamhetsutövaren till efterlevnad av lagen. Inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som har stöd i ren förbudslagstiftning som t.ex. terrängkörningslagen (1975:1313) och lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud omfattas således inte av andra stycket.

---

<sup>28</sup> SOU 1993:40 s. 234 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

Genom senare ändringar i lagstiftningen inom plan-, fastighets-, och miljörätten har, och kommer även fortsättningsvis får man förutsätta, de krav som ställs på en verksamhetsutövare förändrats. Området för vad som är lagenlig verksamhet kommer alltså över tid att utvidgas eller inskränkas. Ett exempel på detta är införandet av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Eftersom hänsynsreglerna till viss del ställer högre krav på en verksamhetsutövare än motsvarande regler i de lagar som ersattes av miljöbalken, t.ex. miljöskyddslagen (1969:387) och vattenlagen (1983:291), kan det med fog hävdas att rätten till ersättning enligt gällande lagstiftning kom att begränsas i och med balkens införande,<sup>29</sup> även om det i propositionen uttalades att dåvarande regler och principer för ersättning till fastighetsägare för de fall då rådigheten över fastighetsägarens mark inskränks genom ingripanden från det allmänna bibehållits i miljöbalken.<sup>30</sup>

Kravet på lagenlighet medför således att ändringar i gällande lagstiftning påverkar förutsättningarna för ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Vad detta får för betydelse för ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar som sker av hälso-, miljöskydds-, eller säkerhetsskäl diskuteras vidare under avsnitt 4.2 nedan.

Genom bestämmelsen i andra stycket tillförsäkras den ersättning 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.*

Stycket talar alltså om två alternativa scenarion; antingen ska det vara fråga om att inskränkningen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att inskränkningen medför att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten.

Dessa rekvisit har sedan länge använts inom fastighets- och miljölagstiftningen. I 1994 års lagstiftningsärende uttalade regeringen att då ingen ändring av gällande rätt avsågs, det inte fanns skäl att utöver redan befintliga motivuttalanden i tidigare lagstiftningsärenden närmare ange innebörden av de begrepp som infördes i regeringsformens andra stycke.

I lagstiftningsärendet om miljöbalken konstaterades återigen att de äldre förarbetena fortfarande var aktuella i fråga om tolkningen

<sup>29</sup> Se t.ex. B. Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 dec. 2012 Zeteo) kommentaren till 31 kap. 4 §.

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 558.

av begreppet *pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras* och att det därför inte var aktuellt att i miljöbalken införa en legaldefinition av begreppet.<sup>31</sup> Detsamma bör gälla i dag, även avseende vad som ska anses utgöra en betydande skada i andra ledet.<sup>32</sup>

Ledning för tolkningen av grundlagsbestämmelsen kan hämtas ur förarbeten och praxis avseende den lagstiftning där begreppet förekommer, t.ex. 31 kap. 4 § miljöbalken, 14 kap. 5, 6, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen, samt de numera upphävda 19 kap. 7 § vattenlagen och 26 § naturvårdslagen. I det följande lämnas endast en kortare beskrivning av begreppens innebörd.

### 3.2.1 Pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras

Begreppet infördes genom 1972 års lagstiftningsärende om bl.a. ny byggnadslag i naturvårdslagen, byggnadslagen och byggnadsminneslagen. Bedömningen av om kvalifikationsgränsen är uppnådd måste göras i två led. För det första måste det konstateras att ett ingrepp sker i pågående markanvändning och för det andra att detta medför att denna avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Uttrycket återfinns främst i markreglerande bestämmelser som 31 kap. 4 § miljöbalken och 14 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen.

I 1972 års lagstiftningsärende diskuterades begreppet *pågående markanvändning*. Det konstaterades att begreppet skulle ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning. Exakt var gränsen ska dras måste bestämmas från fall till fall beroende på vilken typ av markanvändning det är fråga om och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Vid bedömningen ska hänsyn tas till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder så som den kommer till uttryck i relevant lagstiftning eller på annat sätt.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550.

<sup>32</sup> Prop. 2009/10:80 s. 171.

<sup>33</sup> Prop. 1972:111 bil. 2 s. 333 f.



Vägledning för vad som ska anses vara en pågående markanvändning inom jordbruk, skogsbruk och i fråga om skyddsvärda byggnader återfinns i bostadsutskottets betänkande i 1987 års lagstiftningsärende om ny plan- och bygglag, vad avser skogsbruket även i prop. 1990/91:3 och vad avser jordbruket även i prop. 1997/98:45.<sup>34</sup>

Då det ska vara fråga om en pågående markanvändning omfattas i regel inte inskränkningar som medför en förlust på grund av förväntningar om en ändrad markanvändning.<sup>35</sup> Om ett planerat förfarande är generellt tillståndspliktigt kan man i allmänhet utgå ifrån att det inte är fråga om en pågående markanvändning utan en ändring av tidigare markanvändning.<sup>36</sup> I konsekvens härmed är det inte fråga om inskränkningar i en pågående markanvändning när en tillståndsansökan för en planerad verksamhet vägras.<sup>37</sup>

Ibland kan det dock uppstå vissa tolkningsproblem kring när en markanvändning ska anses påbörjad. Enligt 1972 års förarbeten skulle en pågående markanvändning anses föreligga om en markägare enligt detaljplanebestämmelser, byggnadslov eller annat tillstånd av myndighet får använda marken på annat sätt än tidigare och ändringen framstår som aktuell, dvs. att den inte ligger så långt fram i tiden att det är tveksamt om den ska komma att realiseras.<sup>38</sup> I senare rättspraxis har Miljööverdomstolen gjort bedömningen att det dock inte kan vara fråga om en pågående markanvändning när ett tillstånd inte har vunnit laga kraft.<sup>39</sup>

Kravet på att markanvändningen ska *avsevärt försvåras* innebär att det ska vara fråga om ett relativt kvalificerat ingrepp. Ersättning utgår alltså aldrig för bagatellartade ingrepp.<sup>40</sup> I NJA 1981 s 351 I och II uttalade Högsta domstolen att det avgörande är förhållandet till den ekonomiska bärkraften hos den enhet till vilken skadan relateras och att skadan mätt i absoluta tal inte får vara obetydlig. Beträktningsättet ska vara relativt och omständigheterna i det särskilda fallet avgörande. Domstolen fann att gränsen i det fall som var uppe till prövning gick vid tio procent men att detta inte var någon generell gräns. Trots att uttalandena gjordes innan

<sup>34</sup> 1986/87:BoU 1 s. 144 f, prop. 1990/91:3 s. 46 f. och prop. 1997/98:45 del 1 s. 552.

<sup>35</sup> Prop. 1972:111 bil. 2 s. 329 f. och 338 och prop. 2009/2010:162 s. 72.

<sup>36</sup> Prop. 1972:111 bil. 2 s. 333, 1986/87:BoU 1 s. 145 f., prop. 1997/98:45 del 1 s. 552 och MÖD 2004:82.

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

<sup>38</sup> Prop. 1972:111 bil. 2 s. 333.

<sup>39</sup> MÖD 2004:82.

<sup>40</sup> 1972:111 bil. 2 s. 332 och 335.

kvalifikationsgränsen kom att relateras till berörd del av fastigheten bör detta principuttalande fortfarande äga giltighet.

I 1987 års lagstiftningsärende om ny plan- och bygglag uttalade Lagrådet att en kvalifikationsgräns om tio procent inte kunde vara oförenlig med vad som tidigare hade ansetts godtagbart.<sup>41</sup> Bostadsutskottet framhöll att tio procent inom berörd del av fastigheten fick anses vara den högsta nivå av intrång som i något fall behöver accepteras utan att ersättning betalas. Om den berörda delen representerar ett högt värde ska dock fastighetsägaren inte behöva tåla mer än en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning.<sup>42</sup>

Det förhållandet att kvalifikationsgränsen ska relateras till *berörd del av fastigheten* innebär att fastigheten delas in i mindre delar. För skogsbrukets del bör man kunna tala om en indelning i behandlingsenheter, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. För jordbrukets del innebär detta det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del. Beståndsindelningen får i detta sammanhang bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder.<sup>43</sup>

Sedan storleken på den berörda delen av fastigheten bestämts ska skadan på den delen uppskattas. Enligt miljöbalkens och plan- och bygglagens bestämmelser ska vid bestämmandet av skadan samtliga ingrepp på samma del av fastigheten inom en tioårsperiod beaktas.

I viss lagstiftning har lagstiftaren valt att som ett villkor för att en rådighetsinskränkning ska få vidtas föreskriva att åtgärden inte får medföra att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, se t.ex. 12 kap. 8 § miljöbalken, 30 § skogsvårdslagen, 30 § lag (2000:592) om viltvårdsområden och 65 a § rennäringslagen (1971:437). På detta sätt undantas rådighetsinskränkningen direkt från ersättningsrätten i andra stycket, under förutsättning att den uppfyller lagens krav.

---

<sup>41</sup> 1985/86:1 s. 217.

<sup>42</sup> 1986/87:BoU 1 s. 150.

<sup>43</sup> 1986/87:BoU 1 s. 150 f. och BoU 1986/87:4 s. 23.

### 3.2.2 Skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten

Uttrycket *skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten* infördes i svensk rätt genom 1987 års plan- och bygglag och återfinns främst i byggnadsreglerande bestämmelser som 14 kap. 5 och 7 §§ plan- och bygglagen. Vad som utgör *betydande skada* diskuterades i 1987 års lagstiftningsärendet. Bostadsutskottet anslöt sig till departementschefens uttalande att någon procentuell gräns inte skulle anges utan att vägledande för bedömningen av vad som ska anses utgöra betydande skada skulle vara vad en fastighetsägare enligt dagens praxis anses skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten. Denna praxis innebar att man som fastighetsägare fick tåla större intrång ju starkare allmänintresse som låg bakom planförslaget.<sup>44</sup>

Fri- och rättighetskommittén anförde att en rimlig tolkning av begreppet synes vara att kvalifikationsgränsen motsvarar en ekonomisk skada om ca femton procent av värdet av den berörda delen av fastigheten och att en fastighetsägare i vart fall aldrig ska vara skyldig att tåla en större skada än som motsvarar tjugo procent av nämnt värde.<sup>45</sup>

Enligt 14 kap 22 § plan- och bygglagen ska vid bedömningen av skadans betydelse den kumulerade effekten av åtgärder inom berörd del av fastigheten beaktas.

### 3.3 Tredje stycket

Såsom framförts inledningsvis infördes tredje stycket 2011 i syfte att komma tillrätta med de tolkningsproblem som uppkommit efter 1994 års grundlagsändring.<sup>46</sup> Stycket har följande lydelse.

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.

Tredje stycket innebär alltså att i fråga om sådana rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säker-

<sup>44</sup> 1986/87:BoU 1 s. 142 f. och L. Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 dec. 2012 Zeteo), kommentaren till 14 kap.

<sup>45</sup> SOU 1993:40 s. 55.

<sup>46</sup> Kritiken finns väl sammanfattad i prop. 1997/98:45 del 1 s. 559 f. och SOU 2001:19 s. 107 f.

hetsskäl följer ingen rätt till ersättning direkt av andra stycket utan inom dessa områden utgår ersättning endast om en sådan rätt följer av lag. Avgörande för frågan om vilka åtgärder som är uteslutna från den grundlagsstadgade ersättningsrätten är alltså om de kan sägas ske av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Den naturliga följdfrågan blir därför vilka i lag förekommande fall av rådighetsinskränkningar som kan sägas ske av dessa skäl.

### 3.3.1 Hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl

I 1994 års lagstiftningsärende konstaterade regeringen och Konstitutionsutskottet vid flera tillfällen att grundlagsskyddet för rådighetsinskränkningar inte skulle medföra någon ändring i gällande rätt på området och att befintlig lagstiftning därför stod i överensstämmelse med grundlagsbestämmelsen. Såväl kommittén som regeringen framhöll att det var inskränkningar genom byggnads- och markreglerande bestämmelser som avsågs omfattas av bestämmelsen.

I de fall där ersättning redan utgick enligt lag skulle ersättningsrätten beredas ett starkare skydd genom grundlagsbestämmelsen. I de fall där ersättning inte utgick, såsom vid ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde, vid uteblivet tillstånd till en ny verksamhet som grustäkt eller markavvattning, vid vägrad strandskyddsdispens eller – till tid och omfattning – mindre ingripande inskränkningar, skulle någon rätt till ersättning inte kunna grundas på grundlagsparagrafen.<sup>47</sup>

En ledande princip inom svensk rätt har varit att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Ersättningsregler saknas därför som regel i lagar som tillåter att tillstånd dras in eller att förbud eller restriktioner meddelas verksamheter av det slaget. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö.<sup>48</sup> Enligt kritikerna innebar 1994 års ändring, trots de tydliga förarbetsuttalandena, att denna princip kunde åsidosättas med stöd av grundlagsbestämmelsen.

<sup>47</sup> Prop. 1993/94:117 s. 17 och 49 f. och bet. 1993/94:KU 24 s. 29.

<sup>48</sup> B. Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Norstedts Juridik 1991, s. 152 f.

Vid miljöbalkens införande ställdes ovanstående problematik på sin spets och frågan om grundlagstolkning kom att diskuteras ingående. Regeringen kom i slutändan fram till att övervägande skäl talade för att grundlagsbestämmelsens andra stycke – trots att ordalydelsen kunde ge intryck av motsatsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte hade skett i och med 1994 års lagändring. Detta ställningstagande gjordes efter att man hade konstaterat att det mot bakgrund av de delade meningar som rådde om stadgandets innebörd inte var möjligt att hävda en strikt bokstavstolkning utan att det måste vara möjligt att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter ges möjlighet att inverka vid lagtolkningen. Många medmänniskor skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet allvarligt hotar kringboende människors hälsa.<sup>49</sup>

Lagrådet å sin sida menade att oförenligheten mellan ordalydelsen av dåvarande 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte var ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Lagrådet förespråkade därför en ändring av andra stycket så att det skulle ge klart uttryck för lagstiftarens avsikt att ersättning inte ska komma ifråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl.<sup>50</sup>

I 2001 års lagstiftningsärende om regeringsformen gjordes ett försök att ringa in det område som skulle falla utanför andra styckets tillämpningsområde.<sup>51</sup> Utredningen konstaterade att det område som lagstiftaren hade avsett skulle omfattas av ersättningsrätten i andra stycket endast var inskränkningar genom byggnads- och markreglerande bestämmelser, dvs. åtgärder som sker med stöd av bestämmelser i fastighetsrättslig lagstiftning.

Med detta avsågs närmare bestämt beslut enligt lagstiftning som går ut på att ett visst område eller en viss byggnad ska skyddas eller bevaras, t.ex. enligt plan- och bygglagen eller lagen om kulturminnen. Vidare avsågs vissa beslut om åtgärder, förbud och inskränkningar enligt bestämmelserna i miljöbalken som drabbar fastighetsägarens eller innehavarens av särskild rätt till fastigheten möjligheter att utnyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskydds-

---

<sup>49</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 564.

<sup>50</sup> A. prop. s. 563.

<sup>51</sup> SOU 2001:19.

områden. Också beslut om förelägganden och förbud enligt balkens samrådsbestämmelser i 12 kap. 6 § fjärde stycket skulle omfattas. Däremot skulle grundlagsbestämmelsens andra stycke inte omfatta beslut som innebär inskränkningar i förorenande eller annan miljöfarlig verksamhet eller som sker för att skydda människors liv eller hälsa.

Utredningen diskuterade sedan ett flertal förslag på hur grundlagsbestämmelsen skulle kunna ändras för att avgränsa detta område. Samtliga förslag gick ut på att försöka få bestämmelsen att ge klart uttryck för de ersättningsprinciper som då gällde i svensk rätt. Man lyckades dock inte uppnå ett brett parlamentariskt stöd för någon av sina föreslagna lösningar och avstod från att lämna förslag till ändrad lydelse av grundlagsparagrafen.<sup>52</sup>

Tillräcklig enighet för att åstadkomma en lagändring uppnåddes däremot genom det förslag som lades fram av 2008 års grundlagsutredning. I den proposition som följde på utredningens förslag till bestämmelsens nuvarande tredje stycke uttalade regeringen att huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad inte påverkades av ändringen. Även i detta fall var det alltså fråga om att bestämmelsen skulle ge uttryck för de principer för ersättning som då, liksom vid införandet av grundlagsskyddet mot rådighetsinskränkningar, var gällande i svensk rätt.

Rätt till ersättning enligt andra stycket skulle således föreligga exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden men inte i fråga om ingripanden som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Undantagsregeln i tredje stycket skulle omfatta t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen, dvs. huvudsakligen miljöfarlig verksamhet.<sup>53</sup>

Mot bakgrund av ovanstående är det tämligen klart vilket område lagstiftaren avsett att undanta genom tredje stycket. En annan fråga är om hänvisningen till miljöskydds-, hälsoskydds- eller säkerhetsskäl med tillräcklig precision ringar in detta område.

Det går inte att komma ifrån att en tolkning av orden hälsoskydds- och miljöskyddsskäl som går ut på att t.ex. inrättandet av ett vattenskyddsområde inte syftar till att skydda hälsa och miljö känns onaturlig.

<sup>52</sup> SOU 2001:19 s. 109.

<sup>53</sup> Prop. 2009/10:80 s. 170.

Detsamma gäller miljöbalken där samtliga bestämmelser, mot bakgrund av 1 kap. 1 § miljöbalken, måste sägas syfta till att skydda miljön på ett eller annat sätt. I propositionen uttalas att med uttrycket skydd för människors hälsa och miljön avses i miljöbalken att allt som är av betydelse för miljöbalkens mål ska beaktas. Även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller miss-hushållning med natur- och energiresurser liksom kulturresurser avses, då sådant är av direkt betydelse för miljön och i förlängningen även för människors hälsa.<sup>54</sup> Att tolka begreppen på ett annat sätt för grundlagens vidkommande skulle t.ex. innebära att undantaget i tredje stycket omfattar 7 kap. 20 § (miljöskyddsområde) men inte 7 kap 5 § (naturreservat). En dylik avgränsning blir relativt konstruerad och går svårigen att förena med ordalydelsen.

Viss problematik uppstår också när det gäller rådighetsinskränkningar som företas med stöd av lagstiftning som plan- och bygglagen som kan sägas vara en rent fastighetsrättslig lagstiftning men som innehåller allmänna regler om hänsyn till skydd för miljö, hälsa och säkerhet. Ett beslut om nekat bygg- eller rivningslov som fattas till uppfyllande av 2 och 3 kap. plan- och bygglagen (som föreskriver hänsyn till hälsoförhållanden och till att förebygga immissioner, skydd mot brand och olyckor, god vatten- och energihushållning m.m.) måste vara en sådan rådighetsinskränkning som faller under tredje stycket. Vanligtvis är det dock en mängd hänsyn som samverkar vid beslutsfattandet. Det kan därför vara svårt att i alla fall klart urskilja i vilken mån just miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl har påverkat beslutet. Det framgår varken av ordalydelsen eller av motiven hur man ska dra gränsen i dessa fall, om det är fråga om att tillämpa något väsentlighetskriterium eller liknande.

Ett ytterligare exempel på gränsdragningsproblematiken är då föreskrifter om begränsningar i fiskerätten enligt fiskelagen eller i jakträtten enligt jaktlagen meddelas för att hindra spridningen av allvarlig smitta eller till skydd för utrotningshotade djur. Är det då endast fråga om fiske- och viltvård eller är det också fråga om hälso- eller miljöskydd?

Eftersom området på detta sätt inte låter sig ringas in fullständigt och det med största sannolikhet kommer att komma ny lagstiftning vars tillhörighet kan diskuteras, kommer det alltid att

---

<sup>54</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 206 och 214.

kunna uppstå fall där det är diskutabelt om åtgärden omfattas av undantaget i tredje stycket eller inte. Att en rådhetsinskränkning omfattas av undantaget i tredje stycket innebär dock inte att en ersättningsrätt därmed är utesluten. Regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen får tvärtom anses bygga på förutsättningen att det är en huvudregel att ersättning ska utgå när det allmänna inskränker den enskildes möjligheter att använda sin egendom. Stöd för detta finns såväl i förarbetsuttalanden avseende egendomsskyddet som i allmänna rättsstatliga principer.<sup>55</sup> Grundlagen hindrar inte att en sådan rätt framgår av lag.

Gränsdragningen bör, förutom i lagstiftningssammanhang, i den praktiska tillämpningen endast få aktualitet då fråga uppkommer om det i ett enskilt fall går att grunda en rätt till ersättning direkt på grundlagsbestämmelsen. I dessa fall kvarstår alltså en del av den problematik som föranledde debatt innan införandet av tredje stycket. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att i detta syfte föreslå ändringar eller diskutera principer för tolkning och tillämpningen av grundlagsbestämmelsen.

Utredningen nöjer sig därför med att konstatera att tredje stycket undantar ett relativt stort område från andra stycket och att detta område troligen är vidare än vad som avsågs vid införandet. Med hänsyn till utredningens uppdrag kommer vi, då vi identifierar bestämmelser som medger inskränkningar på grund av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, att utgå från en vid tolkning av undantagsregeln. Att djurskyddshänsyn ska omfattas av tredje stycket framgår av uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden.<sup>56</sup> Men även vissa bestämmelser som syftar till skydd för natur, fiske och vilt kommer att inkluderas.

Med ovanstående utgångspunkter har ett försök gjorts att lista merparten av de lagar som innehåller bestämmelser som medger rådhetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Dessa framgår av bilaga 2. Listan gör inte anspråk på att vara uttömmande men däremot på att utgöra ett representativt urval av bestämmelser på området. Bestämmelserna ska utgöra ett fullgott underlag för bedömningen av vilka principer för ersättning som tillämpas inom området.

---

<sup>55</sup> Prop. 2009/10:80 s. 168.

<sup>56</sup> SOU 2003:86 s 123 och prop. 2009/10:80 s 170.



### 3.3.2 Sammanfattning

Av motiven till grundlagsändringarna 1994 och 2011 går det att dra slutsatser kring vilka fall av rådhetsinskränkningar som avsågs undantas från ersättningsrätten i andra stycket. Det område som omfattas av uttrycket *inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl* är dock tämligen stort. Vissa fall av rådhetsinskränkningar som avsetts falla under andra stycket kommer därför, med en ordalydelsetolkning, ofrånkomligen att kunna undantas från den grundlagsstadgade ersättningsrätten med stöd av tredje stycket.

Det är inte heller alltid helt klart av vilka skäl ett beslut huvudsakligen har fattas. Även av den anledningen blir det svårt att närmare avgränsa det område som omfattas av tredje stycket. En sådan avgränsning får dessutom endast betydelse för frågan om en rätt till ersättning kan grundas direkt på grundlagen. Den frågan ligger utanför utredningens uppdrag och utredningen kommer därför att utgå från en vid tolkning av tredje stycket i sin genomgång av bestämmelser som kan anses omfattade av denna undantagsregel.

## 4 Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl

### 4.1 Allmänt

Som har konstaterats i föregående kapitel undantas i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen ett relativt stort område från ersättningsrätten i andra stycket. Det innebär inte att en ersättningsrätt saknas i dessa fall utan endast att en sådan rätt inte följer av grundlag utan måste framgå av vanlig lag. Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren alltså fri att i varje enskilt fall avgöra om ersättning ska lämnas och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda. Det finns dock vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Vilka dessa är och hur de kommer till uttryck i gällande rätt diskuteras i detta kapitel.

Inledningsvis ges en presentation av de principer som går att härleda ur gällande rätt och som i lagstiftningsarbetet, i varierande grad, har varit styrande för huruvida en rådighetsinskränkning ska förenas med en rätt till ersättning för den enskilde. Därefter presenteras ett representativt urval av de bestämmelser som upptagits i bilaga 2 med en redogörelse för de överväganden som föregått bestämmelsernas tillkomst. Avslutningsvis sammanfattas huvuddragen i de överväganden som lagstiftaren gjort i fråga om rätten till ersättning vid införandet av bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar.

## 4.2 Utgångspunkter för en ersättningsrätt i de fall som avses i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

### 4.2.1 Proportionalitetsprincipen

Som tidigare framhållits har proportionalitetsprincipen en uttalat central roll vid Europadomstolens prövning av eventuella överträdelser av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Även i svensk rätt spelar proportionalitetsprincipen en betydande roll vid lagstiftning och domstolsprövning i ärenden om rådighetsinskränkningar.<sup>1</sup>

Proportionalitetsprincipen innebär att en avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset alltid ska göras och att en åtgärd måste vidtas på ett sådant sätt att det inte innebär att den enskilde får bära en oskälig börda. När det gäller denna bedömning bör följande tre frågor ställas. Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet? Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre ingripande alternativ? Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

Europadomstolen har uttalat att vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Ersättning ska lämnas om det med hänsyn till samtliga omständigheter inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Någon rätt till full ersättning föreligger dock inte under alla förhållanden och när det gäller rådighetsinskränkningar har, som nämnts, Europadomstolen antagit ett för den enskilde förhållandevis strängt synsätt.<sup>2</sup>

Europadomstolen har i några fall prövat beslut om nekat tillstånd till viss verksamhet, bl.a. i *Alatulkkila m.fl. mot Finland* angående fiskeförbud. Domstolen fann i det fallet att ingreppet i de klagandes rätt till respekt för sin egendom var berättigat och att det inte hade skett någon kränkning av artikel 1. Vid proportionalitetsbedömningen konstaterade domstolen att det saknades anledning att betvivla att fiskbeståndet var sådant att det behövdes bevarande-

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 3.1.3 ovan.

<sup>2</sup> H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik 2012, s. 548 och 562.

åtgärder, att åtgärderna var anpassade till lokala förhållanden och att ingreppet inte innebar att de klagandes rättigheter att fiska i de aktuella vattnen helt förbjöds. Yrkesfiskare vars försörjning påverkades av förbudet kunde dessutom ansöka om ersättning för ekonomiska förluster och några av de klagande hade utnyttjat den möjligheten.<sup>3</sup>

Domstolen har dock även ansett att kraven på proportionalitet inte har varit uppfyllda i ett antal fall, bl.a. i Chassagnou m.fl. mot Frankrike. I det fallet fann domstolen att en skyldighet för markägaren att bli medlem i en jaktvårdsförening och ställa sin mark till förfogande för jakt stred mot proportionalitetsprincipen. Skälen till detta var enligt domstolen bl.a. att medlemskapet och rättighetsupplåtelsen var tvingande och att det inte fanns någon rätt till ersättning för de markägare som, liksom klaganden, av etiska skäl inte ville dra någon ekonomisk nytta av medlemskapet.<sup>4</sup>

Även i svensk praxis finns exempel på att rätten till ersättning har ansetts vara en betydande parameter i proportionalitetsbedömningen. Bland annat konstaterade regeringsrätten i RÅ 1997 ref 59 att frågan om den enskilde hade rätt till ersättning enligt 26 § naturvårdslagen var ett förhållande som skulle vägas in vid prövningen av vilken skada eller olägenhet den enskilde drabbades av vid ett förbud mot viss markanvändning.

Även i regeringsrättens dom angående upphörande av rätten att driva kärnkraftreaktorn Barsebäck 1 konstaterade domstolen att det förhållandet att en rätt till ersättning för klagandena fanns inverkad på proportionalitetsbedömningen.<sup>5</sup> På grund av att storleken på denna ersättning skulle fastställas i den efterföljande ersättningsprocessen gick det dock inte att inom ramen för skälighetsavvägningen fullt ut ta hänsyn till ersättningsvillkoren.

I fråga om denna oklarhetsaspekt uttalade domstolen att endast om det på grundval av utredningen i målet kan konstateras att regeringsbeslutet – även med beaktande av den ersättning som kan tänkas komma att lämnas – får sådana effekter för bolagen att det kommer att råda ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den sammantagna belastning som ingreppet kan medföra för klagandena, skulle det finnas förutsättningar att

<sup>3</sup> Alatulkkila m.fl. mot Finland, ansökan nr 33538/96, dom den 28 juli 2005.

<sup>4</sup> Chassagnou m.fl. mot Frankrike, ansökan nr 25088/94, 28331/95 och 28443/95, dom den 29 april 1999.

<sup>5</sup> RÅ 1999 ref 76.

upphäva beslutet på grund av dettas oförenlighet med proportionalitetsprincipen.<sup>6</sup>

Domstolen uttalade också, angående bedömningen av om kravet på proportionalitet i strikt mening var uppfyllt, att myndigheterna i många avvägningsfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att ett underkännande av ett myndighetsingripande i sådana fall knappast kan komma i fråga i andra fall än där det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ingripandet och den belastning som ingripandet innebär för den enskilde.<sup>7</sup>

I detta sammanhang bör även beaktas den tidigare dragna slutsatsen att varje liten övervikt till det allmännas fördel inte kan sägas uppfylla kravet på att det allmänna intresset ska vara angeläget.<sup>8</sup>

Klart är i alla fall att rätten till ersättning är en väsentlig parameter i proportionalitetsbedömningen och att även ersättningens omfattning får betydelse.

#### 4.2.2 Rättssäkerhetsaspekten

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen har även ansetts innefatta ett krav på att ett egendomsberövande måste ha stöd i lag för att inte strida mot konventionen. Kravet innebär dock inte bara att det någonstans ska finnas en bestämmelse som staten eller myndigheten kan stödja ingreppet på utan också att den inhemska lagen är tillgänglig och tillräckligt tydlig för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart och rättssäkert.<sup>9</sup> Ett liknande krav får även anses följa av allmänna rättsgrundsatser.

Det ska här nämnas att Europadomstolen vid sin prövning av om en rådighetsinskränkning skett i strid med artikel 1 lagt betydande vikt vid den enskildes *legitima förväntningar*. Med *legitima förväntningar* avses vad den enskilde med fog haft att räkna med i en viss situation. Det är alltså fråga om ett krav på förutsebarhet i tillämpningen. Bedömningen av vad som ska anses vara en legitim förväntning har ett direkt samband med hur tillgängliga och tydliga de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar är.

---

<sup>6</sup> RÅ 1999 ref 76 s. 33.

<sup>7</sup> I både tidigare och senare avgöranden har regeringsrätten talat om ett *missförhållande*, se RÅ 1997 ref 59, eller en *rimlig balans*, se t.ex. RÅ 1996 ref 40 och 44, RÅ 2000 not 25 och 118 samt 2001 ref 72.

<sup>8</sup> Se avsnitt 3.1.3.

<sup>9</sup> H. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan, Norstedts Juridik 2012, s. 558.

Har den enskilde haft legitima förväntningar på att en viss verksamhet ska få fortgå oinskränkt är det allmännas möjligheter att inskränka verksamheten utan att kompensera den enskilde för de eventuella förluster rådighetsinskränkningen orsakar mindre än om han eller hon haft anledning att räkna med att verksamheten inte skulle kunna fortgå oinskränkt.<sup>10</sup>

#### 4.2.3 Försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar

Som nämnts tidigare har en grundläggande princip i svensk rätt varit att ersättning normalt inte lämnas vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö.<sup>11</sup>

Denna princip är nära besläktad med försiktighetsprincipen och principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle) som kommer till uttryck i bl.a. art. 174 i EG-fördraget. Principerna är såväl nationellt som internationellt accepterade och i och med deras inkorporering i EU-rätten principer som Sverige åtagit sig att följa. I svensk rätt återfinns dessa principer främst i 2 kap. 3 och 8 §§ miljöbalken. Principerna gäller dock alla verksamheter och åtgärder av aktuellt slag, oavsett om de regleras i miljöbalken eller i annan lagstiftning.

Försiktighetsprincipen innebär att var och en som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 § miljöbalken). Detta ansvar gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det (2 kap. 7 § miljöbalken). Principen om förorenarens betalningsansvar innebär bl.a. att den som genom en verksamhet eller åtgärd har orsakat

<sup>10</sup> Se t.ex. Fredin mot Sverige (nr 1), ansökan nr. 12033/86, dom den 18 februari 1991 och Pudas mot Sverige, ansökan nr. 10426/83, dom den 27 oktober 1987. Angående betydelsen av den enskildes legitima förväntningar se även avsnitt 5.2.1.

<sup>11</sup> Se t.ex. prop. 1973:101, s. 26 f.; B. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJt 1994, s. 920 f.; Grundlagen och fastighetsrätten, Nerenius och Santérus förlag 1996, s. 90 f.; SOU 2001:19 s. 107 och prop. 2009/10:80 s. 168.

skada eller olägenhet för miljön ansvarar för avhjälpande åtgärder och vissa därmed på olika sätt förenade kostnader i skäligen omfattning (2 kap. 8 § miljöbalken).<sup>12</sup>

En rimlighetsavvägning ska göras när det gäller frågan om hur långt försiktighetsprincipen sträcker sig i det enskilda fallet (2 kap. 7 §). I fråga om principen om förorenarens betalningsansvar sker en skälighetsavvägning såväl vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas som vid beräkningen av kostnadsansvaret. Regler om detta finns i 10 kap. miljöbalken. Vid miljöbalkens tillkomst diskuterades riktlinjerna för vad som ska vägas in vid bedömningen.<sup>13</sup>

En rätt till ersättning är i normalfallet utesluten när rådighetsinskränkningar, efter gjorda skälighetsavvägningar, företas till uppfyllande av försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar.

#### 4.2.4 Principen om lagenlighet

Ett krav som har diskuterats i avsnitt 3.2, och som har ansetts utgöra en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket *pågående markanvändning*, är att användningen av mark eller byggnad måste vara lagenlig för att en inskränkning ska grunda en rätt till ersättning.<sup>14</sup> Denna princip har huvudsakligen knutits till kvalifikationskravet att *pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras* men är så grundläggande att man bör kunna tala om den som ett generellt krav.<sup>15</sup>

Principen innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att utan någon ersättning underkasta sig rådighetsinskränkningar som vidtas med stöd av bestämmelser som gällde när verksamheten påbörjades. Detsamma gäller rådighetsinskränkningar som vidtas till följd av att villkoren i ett tillstånd inte följs.

Det är svårare att bedöma om principen även kan tillämpas i fall då användningen av mark eller byggnad visserligen inte stred mot någon norm när den påbörjades, men en senare tillkommen reglering har medfört att verksamheten blivit olaglig. Lagrådet har i tidigare lagstiftningsärenden konstaterat att den omständigheten

---

<sup>12</sup> Angående dessa principer se vidare prop. 1997/98:45 s. 208 f. och 212 f.

<sup>13</sup> Se avsnitt 4.3.2.4.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551 och prop. 1981/82:130 s. 362.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 514 och prop. 2009/10:80 s. 170.

att en redan från början olaglig verksamhet inte bör kunna grunda någon rätt till ersättning inte synes kunna ge tillfredsställande vägledning i en sådan situation.<sup>16</sup>

Situationen kan uppstå både när ny lag stiftas och när föreskrifter meddelas med stöd av en befintlig lagbestämmelse. Dels kan de nya bestämmelserna innebära att en icke tillståndspliktig verksamhet måste anpassas för att inte bryta mot lagen, dels kan de nya bestämmelserna medföra beslut om återkallelse av tillstånd för en viss verksamhet eller att ytterligare eller ändrade villkor måste meddelas befintliga tillstånd.

Det framstår inte som rimligt att, enbart med hänvisning till principen om lagenlighet, påstå att den enskilde i samtliga dessa fall ska behöva tåla inskränkningarna utan rätt till ersättning. En sådan vidsträckt tillämpning av principen skulle strida mot den huvudregel om rätt till ersättning då det allmänna inskränker användningen av mark och byggnad som, trots undantaget i tredje stycket, får anses följa av 2 kap. 15 § regeringsformen och allmänna rättsstatliga principer.<sup>17</sup>

I det första fallet, då ny lag stiftas, bör det som lagrådet konstaterat inte gå att tillämpa principen om lagenlighet. I stället bör det krävas av lagstiftaren att denne, utifrån huvudregeln om rätt till ersättning och de principer som behandlas inom ramen för detta kapitel, gör en bedömning av om det är rimligt att den enskilde omgående och utan kompensation underkastar sig de skärpta kraven. Framstår det inte som rimligt får lagstiftaren överväga om de skärpta kraven bör förenas med t.ex. övergångsbestämmelser, en dispensmöjlighet eller en rätt till ersättning.

Ett visst undantag från ovanstående utgångspunkt har dock ansetts gälla i fråga om de allmänna hänsynsregler som återfinns i 2 kap. miljöbalken och annan miljörettslig lagstiftning, t.ex. 6–7 §§ strålskyddslagen, 1 § skogsvårdslagen och 2 § djurskyddslagen. I miljöbalkspropositionen konstaterade regeringen, med hänvisning till äldre förarbetsuttalanden, att principen om lagenlighet medför att någon rätt till ersättning inte finns då ingripanden sker med stöd av hänsynsreglerna. Eftersom hänsynsreglerna även syftar till att möta nyupptäckta hot har detta ansetts innebära att verksamhetsutövaren måste vidta åtgärder eller tåla rådighetsinskränkningar

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

<sup>17</sup> Se avsnitt 3.3.1 och prop. 2009/10:80 s. 168.



på grund av ny kunskap eller nyupptäckta risker utan kompensation.<sup>18</sup>

I motiven till den numera upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling diskuterades skillnaden mellan åtgärder vidtagna på grund av omvärderade risker, för vilka ersättning ansågs böra lämnas, och åtgärder vidtagna på grund av nyupptäckta risker, för vilka ersättning inte ansågs böra lämnas.<sup>19</sup> Gränsdragningen får sägas ge uttryck för ovanstående slutsatser om hur principen om lagenlighet ska tillämpas. En omvärdering av risker, t.ex. på grund av ändrade politiska ståndpunkter, kräver ny lagstiftning och i samband med det en prövning av rätten till ersättning på grund av de skärpta kraven. Nyupptäckta risker omfattas däremot av befintliga hänsynsregler och principen om lagenlighet medför därmed att verksamhetsutövaren är tvungen att tåla de skärpta kraven utan kompensation.

En ytterligare situation av intresse är den då detaljerade föreskrifter meddelas med stöd av en generell lagbestämmelse. Så länge föreskrifterna endast innebär en precisering av de krav som uppställts genom lagbestämmelsen bör principen om lagenlighet kunna tillämpas. Ibland är dock lagbestämmelsen så allmän i sin avfattning att de föreskrifter som meddelas genom bemyndigandet medför rådighetsinskränkningar som verksamhetsutövaren svårligen kunnat räkna med.

I de fall de nya kraven även går utöver vad som får anses följa av de allmänna hänsynsreglerna ter det sig rimligt att regeringen eller den myndighet som meddelar föreskrifterna får göra samma intresse- och skälighetsavvägningar som vid stiftandet av ny lag.<sup>20</sup>

#### 4.2.5 Kvalifikationskrav

Så som konstaterats i avsnitt 3.2 har de kvalifikationskrav som uppställs i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen länge förekommit inom fastighets- och miljölagstiftningen. När kraven infördes i andra stycket genom 1993 års lagstiftningsärende konstaterades det att dessa krav utgjorde huvudprinciper för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt gällande rätt.<sup>21</sup> Deras

---

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

<sup>19</sup> Se avsnitt 4.3.4.

<sup>20</sup> Principen om lagenlighet och dess tillämpning i vissa fall diskuteras vidare under avsnitten 6.1. och 6.3.3.

<sup>21</sup> SOU 1993:40 s. 235.

karaktär som sådana huvudprinciper har manifesterats genom införandet i grundlag. Ingenting i senare lagstiftningsärenden tyder på att detta har ändrats.

De principer som följer av kvalifikationskraven bör därför vara styrande för ersättningsrätten även på det område som undantas i tredje stycket. Kvalifikationskravet att en åtgärd måste innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras för att grunda en rätt till ersättning återfinns också i bestämmelser om rådighetsinskränkningar i t.ex. skogsvårdslagen och miljöbalken.

Att de principer som följer av kvalifikationskraven bör vara styrande för ersättningsrätten även på det område som undantas i tredje stycket innebär till att börja med att mer bagatellartade ingrepp inte medför någon rätt till ersättning.

Det innebär vidare att förväntningsvärden inte ska ersättas och att bedömningen av vad som ska anses vara en pågående markanvändning därmed blir avgörande för ersättningsrätten. Som konstaterats i avsnitt 3.2 kan man i allmänhet utgå ifrån att det inte är en fråga om en pågående markanvändning om ett planerat förfarande är generellt tillståndspliktigt. I konsekvens härmed är det inte fråga om inskränkningar i en pågående verksamhet när en tillståndsansökan för en planerad verksamhet vägras.

I linje med detta har det vidare hävdats att avslag på en begäran om förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd, t.ex. på grund av ändrade regler eller oförutsedda olägenheter, inte ska anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning.<sup>22</sup>

En situation som dock inte har ansetts jämförbar med ovanstående fall är då ett tillstånd återkallas under tillståndstiden, även om en sådan rätt skulle framgå av lag eller villkor.<sup>23</sup> Denna situation kommer att behandlas mer ingående inom ramen för kapitel 6.<sup>24</sup>

#### 4.2.6 Skadeståndsrättsliga principer

Skadeståndsrätten innehåller vissa grundsatser om t.ex. krav på adekvat kausalitet, ersättningsgill skada, skador som endast medelbart träffar den skadelidande, samtycke till risk, skadelidandes medverkan, skyldighet att begränsa sin skada etc. Dessa skade-

---

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 514 f.

<sup>23</sup> A prop. s. 515.

<sup>24</sup> Se avsnitten 4.2.2, 4.3.2.4 och 6.3.

ståndsriktiga principer får betydelse för ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar på flera sätt.

Till att börja med är ersättningsbestämmelserna i vissa av de lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar utformade i enlighet med dessa principer, t.ex. i epizootilagen och zoonoslagen. Huruvida rätten till ersättning är kopplad till expropriationslagens regler eller skadeståndsrättsliga principer får främst betydelse för ersättningens omfattning. Men det finns också i övrigt beröringspunkter mellan ersättningsrätten och skadeståndsrätten.

I vissa fall kan gränsen mellan de olika ersättningsinstituten vara flytande, t.ex. när fråga uppkommer om en myndighet har överskridit sina befogenheter. Har en myndighet med stöd av ett bemyndigande i lag vidtagit en rådighetsinskränkande åtgärd och det konstateras att myndigheten överskridit sina befogenheter bör 3 kap. 2 § skadeståndslagen kunna bli tillämplig på situationen. För att en skadeståndstalan ska kunna föras framgångsrikt krävs dock ett konstaterat fel eller försummelse från myndighetens sida. I första hand torde det bli fråga om att föra en ogiltighetstalan för att få föreskrifterna eller åtgärden upphävd.

I litteratur har även hävdats att oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser som de som nämnts inledningsvis antas påverka ersättningskyldigheten också vid rättsenliga ingrepp, förutsatt att skadesituationerna är någorlunda likartade. Dessa grundsatser fungerar då som en hjälp vid fastställandet av om omständigheterna är sådana att skadan ska ersättas och om den ska ersättas helt eller endast delvis. De blir en utfyllnad när regler för den närmare bedömningen av vad som ska anses vara en ersättningsgill skada saknas i den aktuella bestämmelsen.<sup>25</sup>

I de fall något av kvalifikationskraven är kopplat till ersättningsrätten får det kravet anses ge uttryck för dessa grundläggande principer. T.ex. får kopplingen till *pågående markanvändning* anses ge uttryck för ett krav på adekvat kausalitet och rekvisitet *avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten* innebära ett krav på omedelbarhet. Vidare har, som konstaterats ovan under avsnitt 4.2.2, kravet på lagenlighet ansetts utgöra en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket *pågående markanvändning*, någon ersättning lämnas därför inte om skada uppkommer till följd av missförhållanden på den skadelidandes sida. De skadeståndsrättsliga

---

<sup>25</sup> B. Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* 1, Norstedts 1986, s. 50 och *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santérus förlag 199, s. 98.

principerna bör dock kunna få aktualitet i de fall ersättningsrätten inte är kopplad till något kvalifikationskrav.

#### 4.2.7 Statsstödsreglerna

De EU-rättsliga reglerna om otillåtet statsstöd kan få betydelse för frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl och förtjänar därför att omnämnas i detta sammanhang. Bestämmelserna finns i EUF-fördraget (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna otillbörligt gynnar vissa verksamheter.

Den centrala bestämmelsen som statsstöd finns i artikel 107.1 och har följande lydelse.

Om inte annat föreskrivs i fördragen är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att en åtgärd ska vara otillåten enligt artikeln krävs att det allmänna ger en verksamhet en ekonomisk fördel som den inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor.<sup>26</sup> Det är inte uteslutet att en sådan fördel skulle kunna vara att en verksamhetsutövare erhåller ersättning för 125 procent av en marks minskade marknadsvärde till följd av en rådighetsinskränkning.<sup>27</sup>

Åtgärden ska också innebära att handeln mellan medlemsländerna påverkas. Det kriteriet är uppfyllt så snart den inhemska produktionen påverkas i sådan grad att utländska produkter får svårare att hävda sig på den inhemska marknaden. Det krävs alltså inte att det företag som gynnas av åtgärden bedriver handel med andra medlemsstater.<sup>28</sup>

I fördragets artikel 107.2 och 107.3 anges ett antal situationer i vilka undantag från förbudet i artikel 107.1 kan vara motiverade. Beträffande undantagen i 107.3 har kommissionen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av vilka typer av statligt stöd som ska anses tillåtna. För att underlätta medlemsstaternas tillämpning av bestämmelserna har kommissionen utfärdat riktlinjer om

<sup>26</sup> EU-domstolens dom den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl.

<sup>27</sup> Jfr. 4 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>28</sup> SOU 2011:69 s. 80.

vilka former av stöd som omfattas av undantagen och vad de fäster vikt vid i sin bedömning.

Sådana riktlinjer finns bl.a. för statligt stöd till miljöskydd. Tillåtligheten av vissa statliga stöd till miljöskydd baseras främst på artikel 107.3.c som medger stöd som ska underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.<sup>29</sup>

I riktlinjerna framhålls att medlemsstaternas utgångspunkt vid åtgärder till skydd för miljön ska vara artikel 174 i EG-fördraget, principen om att förorenaren betalar.<sup>30</sup> Statsstöd är endast tillåtet om stödåtgärderna leder till en miljöskyddsnivå som är högre än den som hade uppnåtts utan stödet och de positiva effekterna av stödet överväger de negativa effekter stödet har i fråga om snedvridning av konkurrensen.<sup>31</sup>

Som exempel på tillåtet statsstöd nämns stöd till åtgärder som går längre än gemenskapsnormerna eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer eller till åtgärder för tidig anpassning till framtida gemenskapsnormer. Är det dock fråga om stöd för anpassning till tvingande EU-regler som trätt ikraft är det inte tillåtet.<sup>32</sup>

Mot bakgrund av att det, under vissa förutsättningar, inte är tillåtet att lämna ersättning till en verksamhet för att kompensera för kostnader som uppkommit till följd av krav som ställs med stöd av tvingande EU-regler kan det inte uteslutas att en ersättningsrätt kopplad till t.ex. vidtagande av vissa åtgärder till uppfyllande av en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken skulle strida mot artikel 107.1 i EUF-fördraget. Frågan bör uppmärksammas när bestämmelser som bygger på EU-rättsakter införs.

<sup>29</sup> Gemenskapens riktlinjer (2008/C 82/01) för statligt stöd till miljöskydd, avsnitt 1.2. (12).

<sup>30</sup> Gemenskapens riktlinjer (2008/C 82/01) för statligt stöd till miljöskydd avsnitt 1.2 (8) och 1.3.2. (18).

<sup>31</sup> Gemenskapens riktlinjer (2008/C 82/01) för statligt stöd till miljöskydd, avsnitt 1.2 (6).

<sup>32</sup> Gemenskapens riktlinjer (2008/C 82/01) för statligt stöd till miljöskydd, avsnitt 3.1.3 (87).

## 4.3 Ett representativt urval av lagar

### 4.3.1 Allmänt

I föregående kapitel har konstaterats att man vid införandet av grundlagsskyddet för rådighetsinskränkningar inte avsåg att utvidga ersättningsrätten eller på annat sätt ändra gällande rätt. Inte heller vid senare ändringar av paragrafen eller vid lagstiftningsärenden som berört ersättningsrätten, t.ex. miljöbalksärendet, har lagstiftaren uttryckt någon avsikt att åstadkomma en ändring av gällande rätt i detta avseende.

Ersättningsrätten kan därför antas väsentligen bygga på samma principer i dag som vid införandet av grundlagsskyddet. Ledning för vilka hänsyn som har tjänat som utgångspunkter vid bestämmande av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar och hur de principer som angetts i föregående avsnitt har varit styrande vid denna bedömning, borde därför kunna hittas i de diskussioner som föregått införandet av ersättningsreglerna i gällande rätt.

I följande avsnitt kommer ett representativt urval av bestämmelser som medger rådighetsinskränkningar på grund av hälso-, miljöskydds- och säkerhetsskäl presenteras och de diskussioner och avvägningar som föregick bestämmelsernas utformning och eventuella förening med en rätt till ersättning lyftas fram.

Syftet med presentationen är att tydliggöra vilka allmänna och enskilda intressen som har beaktats vid införandet av dessa bestämmelser och vilken vikt som har lagts vid intressena i de olika fallen.

### 4.3.2 Miljöbalken

#### 4.3.2.1 Allmänt

Miljöbalken innehåller en mängd regler som tillåter att det allmänna inskränker den enskildes möjligheter att använda mark eller byggnad. Sådana rådighetsinskränkningar kan ske genom meddelandet av föreskrifter och förbud, genom tillståndsplikt och villkor, återkallelse av tillstånd och meddelande av ytterligare eller ändrade villkor för en verksamhet. Rätten till ersättning regleras i 31 kap. miljöbalken.

Ersättning lämnas vid vissa beslut enligt 7 kap. avseende nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den s.k.

samrådsparagrafen, 12 kap. 6 § fjärde stycket, om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Ersättning betalas också vid vissa undersökningar, vid föreläggande om stängselgenombrott och vid omprövning av vattenverksamhet i vissa fall m.m.

Ersättning lämnas inte när åtgärder vidtas till uppfyllande av hänsynsreglerna i 2 kap. Ersättning lämnas inte heller när åtgärder vidtas till skydd för djur- och växtarter enligt 8 kap. och 7 kap. 12 § eller avseende miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt 9 kap. och 7 kap. 20 §, vid beslut avseende miljöriskområden enligt 10 kap., vid inskränkningar till följd av bestämmelserna om genetiskt modifierade organismer, kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 13 och 14 kap. eller vid föreskrifter och förbud gällande avfallshantering enligt 15 kap. m.m. Ersättning ska vidare, i normalfallet, inte ges när ett tillstånd, en dispens eller ett godkännande helt eller delvis återkallas eller ändras enligt 24 kap. Ersättning ges inte heller för åtgärder som avses i 31 kap. 4 § som inte medför att *pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras*.<sup>33</sup>

Efter vad som anges i regeringens proposition med förslag till miljöbalk utformades reglerna om ersättning med hänsyn dels till vikten av att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för skyddsvärda naturområden, biologisk mångfald etc. mellan samhället och den enskilde, dels till principen om förorenarens betalningsansvar och idén att förvaltandet av naturen och mångfalden ska vara ett normalt inslag i en verksamhet som inte förutsätter statligt bidrag.<sup>34</sup>

I miljöbalksutredningens huvudbetänkande förklarades skillnaden mellan de situationer då ersättning ges och då ersättning inte ges enligt balken på följande sätt.

I de ersättningsfria situationerna uppträder skadorna utanför det område där verksamheten bedrivs. Verksamhetsutövaren fördelar miljöriskerna på andra och kan sägas ta i anspråk andra fastigheter på ett sätt som liknar expropriation. Det följer då av principen om förorenarens betalningsansvar att han får tåla begränsningar utan ersättningsrätt. I de situationer där ersättning betalas är det vanligen fråga om att skydda värden som finns inom verksamhetsområdet. Det är då

---

<sup>33</sup> Den närmare innebörden av detta kvalifikationskrav har diskuterats i avsnitt 3.2.

<sup>34</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 549.

stat eller kommun som behöver denna fastighet för att skydda dess naturvärden.<sup>35</sup>

Miljöbalkens ersättningsregler hade vid tillkomsten sina motsvarigheter i naturvårdslagen och vattenlagen. Några motsvarande ersättningsregler fanns inte i de andra lagar som integrerades i balken. Regeringen uttalade i propositionen att miljöbalkens regler innebar att dåvarande regler och principer för ersättning när en fastighetsägars rådighet över sin mark inskränks genom ingripanden från det allmänna bibehölls oförändrade.<sup>36</sup>

#### 4.3.2.2 Ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken

De ersättningsbestämmelser som återfinns i 31 kap. 4 § miljöbalken hade i huvudsak sina motsvarigheter i naturvårdslagen och vattenlagen.

Vid naturvårdslagens tillkomst utformades ersättningsbestämmelserna efter motsvarande regler i naturskyddslagen (1952:688), strandlagen (1952:382) och byggnadslagen (1947:385) efter viss omarbetning. I motiven till naturvårdslagen uttalade departementschefen följande angående de hänsyn som legat till grund för utformningen av dessa ersättningsregler.

Det torde för envar, jordägare eller inte, te sig självklart att man inte får hantera naturvärden hur som helst och att även andra än ägaren kan ha befogade anspråk på tillgång till sådana värden. Att jordägarna i gemen skulle ha ersättning för att visa rimliga hänsyn härvidlag är säkerligen helt främmande för den allmänna rättsuppfattningen. När naturvärden påkallar mera långtgående inskränkningar i enstaka jordägars förfoganderätt, ligger det däremot annorlunda till. Ersättning bör då kunna utgå efter en rimlig avvägning mellan det allmännas och den enskildes jordägars intressen. Från dessa allmänna utgångspunkter har jag låtit utarbeta ersättningsbestämmelserna i departementsförslaget.<sup>37</sup>

Vid lagens tillkomst infördes ett kvalifikationskrav i bestämmelserna innebärande att ersättning endast utgick om åtgärden innebar att ägaren kunde använda marken allenast på sätt som stod i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, eller eljest tillskyndade honom avsevärt men. Ett resultat av 1972 års lagstift-

<sup>35</sup> SOU 1996:103 del 1 s. 625.

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 513.

<sup>37</sup> NJA II 1965 s. 245.



ningsärende var att detta krav byttes mot ett krav på att åtgärden skulle innebära att markanvändningen avsevärt försvåras. Senare tillkom preciseringen att det avsevärda försvårandet skulle relateras till berörd del av fastigheten.<sup>38</sup>

Även vid naturvårdslagens tillkomst gällde principen om lag-  
enlighet. Envar var skyldig att utan rätt till ersättning vidta de  
åtgärder som följde av den försiktighetsprincip som kom till  
uttryck i 1 § tredje stycket. Principen var dock vid naturvårdslagens  
tillkomst inte lika långtgående som i dag.

Av vissa uttalanden som departementschefen gjorde i förut-  
nämnda förarbeten får man dra slutsatsen att skyldigheten att utan  
ersättning underkasta sig åtgärder vidtagna med stöd av 1 § tredje  
stycket gällde så länge de åtgärder som vidtogs inte var synnerligen  
ingripande för den enskilde.<sup>39</sup> Ersättning utgick t.ex. till en början  
om tillstånd vägrades eller förenades med nya villkor trots att  
åtgärderna vidtogs till uppfyllande av försiktighetsprincipen. Med  
tiden kom dock denna rätt till ersättning att luckras upp.

Särskilt genom 1974 års lagstiftningsärende skärptes kraven på  
vad den enskilde utan någon rätt till ersättning måste tåla i form av  
ingripanden från det allmänna av naturvårdshänsyn.<sup>40</sup> Departe-  
mentschefen uttalade att det fick vara en allmänt accepterad upp-  
fattning att den enskilde markägaren inte hade frihet att använda  
sin egendom på ett sätt som skulle vara till skada för andra män-  
niskor och för samhället i dess helhet och att denna skärpning i det  
allmännas inställning borde komma till uttryck i naturvårdslagen. I  
överenstämmelse med detta synsätt föreslogs bl.a. en skärpning av  
den allmänna hänsynsregeln 1 § tredje stycket samt slopande av det  
i vissa lagrum (18, 20 och 21 §§) upptagna villkoret att ingripanden  
av naturvårdsskäl inte fick vara oskäligt betungande.

Även enligt 1918 års vattenlag gällde från 1964 att någon ersätt-  
ning inte utgick vid inskränkningar till skydd för ett grundvatten-  
område som inte gick utöver vad som följde av den allmänna hän-  
synsregeln i 2 kap. 63 §. Enligt denna hänsynsregel skulle den som  
ville vidta en åtgärd som kunde befaras menligt inverka på grund-  
vattentillgången vidta de anordningar, tåla de begränsningar av  
verksamheten eller i övrigt vidta de försiktighetsmått, som skäligen

---

<sup>38</sup> Rekvisitens innebörd har diskuterats i avsnitt 3.2.2.

<sup>39</sup> NJA II 1965 s. 248.

<sup>40</sup> Prop. 1974:166 s. 91.

föranledas av omständigheterna. Det var endast mindre ingripande inskränkningar som avsågs.<sup>41</sup>

Då bestämmelserna om vattenskyddsområde infördes i 1983 års vattenlag fann man att de inskränkningar som dessa bestämmelser kunde medföra var av samma art som de som kunde tillskapas genom förordnanden om naturreservat enligt naturvårdslagen och att man därför borde utforma ersättningsrätten vid förordnande om vattenskyddsområde på samma vis.<sup>42</sup> Kravet på att inskränkningen måste avsevärt försvåra pågående markanvändning blev en förutsättning för att ersättning skulle utgå.<sup>43</sup>

Frågan om hänsynsreglernas räckvidd har alltså även tidigare varit avgörande för ersättningsrättens omfattning. I dag kan tillstånd vägras, återkallas eller förenas med nya villkor till uppfyllande av försiktighetsprincipen utan att någon ersättning lämnas.<sup>44</sup>

#### 4.3.2.3 Ersättning vid omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken

Reglerna i 31 kap. 20 och 22 §§ innebär att ersättning ska ges om en omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet skett med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken eller 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och för tillståndshavaren medfört en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd.

Dessa regler skiljer sig från övriga ersättningsregler i miljöbalken i två avseenden. Dels kan bestämmelserna delvis ses som ett undantag från den allmänna principen att ingrepp av miljöhänsyn inte medför någon rätt till ersättning för den som utövar den miljöfarliga verksamheten<sup>45</sup>, dels begränsas rätten till ersättning inte genom något kvalifikationskrav utan genom att endast en del av den uppkomna skadan ska ersättas. Bestämmelserna omfattar både omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken och 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I fråga om omprövning med stöd av 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet kan en sådan

---

<sup>41</sup> Prop. 1981/82:130. s. 137 f.

<sup>42</sup> A. prop. s. 138.

<sup>43</sup> A. prop. s. 677.

<sup>44</sup> Se vidare om miljöbalkens hänsynsreglers betydelse för ersättningsrätten under avsnitt 4.3.2.4 och kapitel 7.

<sup>45</sup> Se t.ex. B. Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 dec. 2012 Zeteo) kommentaren till 31 kap. 20 §.

omprövning ske för att tillgodose intressen som inte omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, t.ex. till förmån för andra verksamhetsutövarers intressen eller för allmänna farleder och hamnar. Ersättningsrätten på grund av sådana inskränkningar ingår inte i utredningens granskning och i följande redogörelse bortses därför från dessa skäl.

Bestämmelserna i 31 kap. 20 och 22 §§ miljöbalken hade sina motsvarigheter i 9 kap. 12 och 14 §§ vattenlagen och omfattade då omprövning i förtid av bl.a. följande skäl: för att tillgodose allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållanden (15 kap. 3 §), om det visar sig att vissa anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga (15 kap. 4 §), eller, i fråga om villkor om innehållande och tappning av vatten, för att tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket (15 kap. 9 §). Enligt specialmotiveringen i propositionen till vattenlagen<sup>46</sup> kunde allmänna intressen enligt 15 kap. 3 § t.ex. vara det allmänna fiskeintresset, den allmänna miljövården, hälsovården eller en orts vattenförsörjning.<sup>47</sup> I propositionen uttalades att man ville hålla definitionen av vad som utgjorde allmänna intressen öppen och på så sätt undvika att binda utvecklingen för framtiden.<sup>48</sup> För att kunna ompröva ett tillstånd enligt bestämmelsen krävdes dock att det var väsentliga ändringar i vattenförhållandena som påverkade de allmänna intressena.

Något motsvarande krav på att det är väsentliga ändringar i vattenförhållandena som orsakar det förhållande som aktualiserar frågan om omprövning uppställs inte i 24 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken torde medge omprövning av vattenverksamhet på en mängd andra grunder än de som omfattades av ersättningsrätten i vattenlagen. Bland annat kan ersättning komma att utgå vid omprövning som beror på fel eller försummelse på verksamhetsutövarens sida, 24 kap. 5 § första stycket 3–4 miljöbalken.

I och med miljöbalkens införande kom därför bestämmelserna om ersättning, som i övrigt överfördes i princip oförändrade, genom kopplingen till 24 kap. 5 § miljöbalken att omfatta ett större område än tidigare. Rätten till ersättning på grund av hälsoskydds-

---

<sup>46</sup> Prop. 1981/82:130.

<sup>47</sup> A. prop. s. 567.

<sup>48</sup> A. prop. s. 110.

miljöskydds- och säkerhetsskäl utökades alltså trots uttalanden i balken om att något sådant inte var avsett.<sup>49</sup>

Anledningen till att möjligheten att ompröva vattenverksamhet utvidgades och samordnades med bestämmelserna om omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet var att lagstiftaren ansåg att det saknades tillräckliga skäl att särbehandla vattenverksamhet som sådan och att det i stället borde vara verkningarna av en verksamhet som ligger till grund för om en omprövning ska ske.<sup>50</sup> Möjligen förbisåg man att denna samordning ledde till en utökad rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.<sup>51</sup>

#### 4.3.2.4 Principer för ersättningsrätten

De bestämmelser i miljöbalken som möjliggör rådighetsinskränkningar är över lag generellt utformade. De närmare föreskrifterna om hur och när rådighetsinskränkningar kan vidtas framgår i huvudsak av förordningar och myndighetsföreskrifter meddelade med stöd av balken. För alla föreskrifter som meddelas med stöd av balken gäller att de ska grundas på balkens mål, principer och allmänna hänsynsregler.

Detta innebär dock inte att högre krav aldrig kan ställas i föreskrifter än vad som följer av allmänna hänsynsregler. T.ex. kan genomförandet av ett EU-direktiv medföra längre gående krav. Genom de generellt utformade hänsynsreglerna i 2 kap. ges också tillsynsmyndigheterna via bemyndigandena i 26 kap. relativt långtgående möjligheter att vidta åtgärder i det enskilda fallet. Det är således inte helt lätt att överblicka de rådighetsinskränkningar som kan komma att vidtas.

Även om möjligheterna att vidta rådighetsinskränkningar enligt miljöbalken kan tyckas långtgående måste bestämmelserna, oavsett om det rör sig om att meddela föreskrifter eller att ompröva ett tillstånd, tillämpas så att inte orimliga krav ställs på den enskilde med hänsyn till den effekt åtgärderna kommer att ha på miljön och kostnaderna för dessa åtgärder. I propositionen uttalades att det någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte upp-

<sup>49</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 513.

<sup>50</sup> A. prop. s. 257.

<sup>51</sup> Lagrådet framhöll att det särskilt beträffande vattenlagen hade varit påkallat med en mer genomarbetad analys av om det materiella innehållet i de överförda bestämmelserna borde behållas oförändrat i en modern lag av miljöbalkens karaktär, a. prop. del 2 s. 447.

väger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmått och att detta gäller oavsett vilken verksamhet det rör sig om.<sup>52</sup>

Hänsynsreglerna, och då framförallt bestämmelsen i 2 kap. 7 §, ger uttryck för den skälighetsavvägning som ska göras då åtgärder vidtas enligt balken och de faktorer som ska vägas in vid bedömningen. Även på andra ställen i balken och i underliggande förordningar finns bestämmelser som får anses ge uttryck för den ovan nämnda proportionalitetsprincipen, se t.ex. 7 kap. 25 §, 9 kap. 13 §, 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och 15 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

Som nämnts i föregående kapitel är försiktighetsprincipen och principen om förorenarens betalningsansvar två av miljöbalkens nyckelprinciper. Principerna har varit framträdande inom svensk miljö rätt sedan miljöskyddslagens införande.<sup>53</sup> En med dessa principer sammanhängande tanke har också varit att det stämmer mindre väl med rättsuppfattningen att en markägare ska kunna få ersättning för att han eller hon inte får använda sin egendom på ett sätt som är till skada för andra människor och samhället i dess helhet. Denna tanke har därför varit styrande för ersättningsrättens utformning. Bland annat angavs detta delvis som motiv för att avskaffa statens ersättningsskyldighet vid vägrat tillstånd till täktverksamhet.<sup>54</sup>

Även principen om lagenlighet har fått en tämligen långtgående tillämpning i miljöbalken. Som nämnts ovan har hänsynsreglerna ansetts innebära att verksamhetsutövaren måste vidta åtgärder eller tåla rådighetsinskränkningar på grund av ny kunskap eller nya problem utan kompensation. Som ett utflöde av detta kan meddelade tillstånd med stöd av 24 kap. återkallas eller ändras på grund av att de inte längre anses överensstämma med hänsynsreglerna. I propositionen uttryckte regeringen detta på följande sätt.

Tillstånd kan av miljö- och säkerhetsskäl tidsbegränsas. [...] En verksamhetsutövare med ett tidsbegränsat tillstånd kan givetvis inte få ersättning om nytt tillstånd vägras av de skäl som föranlett tidsbegränsningen. För icke tidsbegränsade tillstånd finns normalt bestämmelser om att tillstånden kan återkallas och att villkoren kan omprövas. Inte heller i sådana fall skall ersättning utgå. Detta hänger samman med att tillståndet bygger på förutsättningen att ytterligare krav kan ställas vid ett framtida omprövningsförfarande. Tillståndet innehåller alltså en begränsning. När det återkallas grundas detta på att

<sup>52</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232.

<sup>53</sup> Se t.ex. 30 § miljöskyddslagen.

<sup>54</sup> Prop. 1973:101, s. 26 f.

verksamheten inte längre bör vara tillåten, eftersom den inte uppfyller gällande regler. När ytterligare eller ändrade villkor meddelas grundas dessa normalt på de hänsynskrav som gäller. Omprövningsmyndighetens ingripande sker alltså på den grunden att verksamheten strider mot gällande hänsynsregler och en förutsättning i tillståndet är att sådana ingripanden får ske. Av principen att ersättning förutsätter att markanvändningen är lagenlig följer att ersättning inte heller skall utgå i dessa fall.<sup>55</sup>

Om detta uttalande läses motsatsvis kan man få den uppfattningen att ersättning däremot lämnas i de fall då tidsbegränsade tillstånd omprövas under tillståndstiden eller då icke tidsbegränsade tillstånd som inte innehåller en omprövningsklausul återkallas eller ändras. Att en sådan omprövning är möjligt enligt 24 kap. 3 § är klart. Någon generell rätt till ersättning finns dock inte heller i dessa fall.

Vid tillståndsgiven verksamhet innebär bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan dock att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet. Tillståndet ger alltså en viss trygghet för verksamhetsutövaren. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver därför normalt inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.<sup>56</sup> När det gäller områden som inte regleras av tillståndet följer det däremot av principen om lagenlighet att ingripanden kan ske till uppfyllande av hänsynsreglerna utan att någon rätt till ersättning föreligger. Tillståndsbeslutet har alltså rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar (24 kap. 1 §).<sup>57</sup>

### 4.3.3 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövården genom föreskrifter och förbud, tillståndsplikt och villkor samt förelägganden och förbud bl.a. när det finns särskilda skäl.

Ersättning kan enligt 19 § ges vid vägrat tillstånd till avverkning på grund av att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården, 18 §,

<sup>55</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 552.

<sup>56</sup> Se vidare angående detta avsnitt 6.3.

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 207 och 552. Frågan om återkallelse av tillstånd på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl diskuteras ytterligare i avsnitt 6.3.

och då ett tillstånd till avverkning förenas med villkor på grund av hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen, 18 b § första stycket 1. Genom hänvisningen till ersättningsbestämmelserna i 31 kap. miljöbalken gäller att ersättning endast lämnas om beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Ersättningsbestämmelserna i 19 § liksom nuvarande bestämmelser i 18 och 18 b §§ infördes genom 1991 års lagstiftningsärende om skogsbruket i fjällnära skogar. Bestämmelserna hänvisade då till naturvårdslagens ersättningsregler men kom i och med miljöbalkens införande att omfattas av reglerna i 31 kap. miljöbalken.

Före lagändringen 1991 innehöll skogsvårdslagen inga bestämmelser om ersättning. Lagen medgav då inte heller så omfattande inskränkningar som de som kom att införas i 18 § och 18 b § första stycket 1. Inskränkningar tilläts men endast i den omfattning pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten inte avsevärt försvårades. I de fall det ansågs erforderligt att överskrida denna gräns fick naturvårdslagens bestämmelser om t.ex. naturreservat tillämpas och ersättning utgick då enligt den lagen.

I propositionen till skogsvårdslagen konstaterades inledningsvis att den nya tillståndsprövningen i 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen delvis tjänade samma syften som naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat vilket talade för att samma regler om ersättning borde gälla i dessa fall. Det fanns dock vissa skäl som talade för att ersättningsrätten enligt skogsvårdslagen skulle vara mer begränsad och att ersättningsgränsen därför skulle knytas till ett annat kvalifikationskrav än att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I fråga om dessa skäl anförde departementschefen följande.

De fjällnära skogarna innehåller unika möjligheter för barrskogens flora och fauna att utvecklas naturligt. Risken för att dessa naturvärden föröds vid ett alltför intensivt bedrivit skogsbruk är mycket stor. Det kan därför ligga nära till hands att anse att den som vill bedriva skogsbruk i dessa trakten också borde få tåla mer av intrång utan att få ersättning än vad som skulle vara fallet i områden där visserligen naturvärdena är skyddsvärda men inte i lika hög grad som i det fjällnära skogsområdet. En skogsägare som vill avverka i fjällnära skog skulle så att säga få betala en högre självrisk för sitt skogsbruk än skogsägare på andra håll.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Prop. 1990/91:3 s. 46 f.

På grund av att konsekvenserna av en sådan särregel var svåröverblickbara och kunde förutsättas leda till krav på särskilda regleringar även för andra områden förordades i slutändan inte en sådan regel utan ersättningsrätten kopplades till naturvårdslagens ersättningsbestämmelser.

#### 4.3.4 Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet

Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskyddsskäl i form av föreskrifter och förbud, genom att föreskriva tillståndsplikt, att tillståndet får förenas med villkor, att ytterligare eller ändrade villkor får meddelas ett befintligt tillstånd, eller att meddelat tillstånd får återkallas bland annat på grund av synnerliga skäl. Någon rätt till ersättning finns inte enligt lagarna, inte ens då ett tillstånd återkallas på grund av synnerliga skäl.

##### 4.3.4.1 Återkallelse av tillstånd

Möjligheten att återkalla ett tillstånd på grund av synnerliga skäl infördes i strålskyddslagen 1988. Bestämmelsen motsvarade 7 § i 1958 års strålskyddslag som föreskrev en möjlighet att återkalla tillstånd om det var påkallat från strålskyddssynpunkt. I remissförslaget angavs att ett tillstånd skulle kunna återkallas med stöd av regeln med hänsyn till tidigare inte uppmärksammade brister vid en anläggning eller med hänsyn till andra nya rön och en ändrad bedömning i tillståndsfrågan. Även andra omständigheter än strålskyddssynpunkter borde enligt förslaget kunna beaktas, t.ex. behovet från allmän synpunkt av den verksamhet som tillståndet avser.<sup>59</sup>

Lagrådet ansåg dock att de synnerliga skäl som kan föranleda återkallelse av ett tillstånd, trots att alla föreskrifter och villkor iakttagits, måste böttna i det syfte med lagen som anges i 1 §, dvs. att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. Oavsett om det sägs ut i paragrafen eller inte, är det således endast strålskyddssynpunkter som kan åberopas för återkallelse av tillståndet. Lagrådet ansåg vidare att om det av andra skäl skulle anses angeläget att bringa en verksamhet med strålning att

---

<sup>59</sup> Prop. 1987/88:88 s. 85.



upphöra i förtid torde det få åstadkommas genom en uppgörelse med tillståndshavaren eftersom rättssäkerheten i sådana fall kräver att denne hålls skadeslös.<sup>60</sup>

Departementschefen delade lagrådets uppfattning att de synnerliga skäl som kan föranleda återkallelse av ett tillstånd måste bottna i de syften med lagen som anges i 1 §.<sup>61</sup>

I lagen om kärnteknisk verksamhet är möjligheten att återkalla ett tillstånd på grund av synnerliga skäl kopplad till om det kan anses nödvändigt ur säkerhetssynpunkt, 15 §. Bestämmelsen hade sin motsvarighet i atomenergilagen (1956:306). Återkallelse på grund av synnerliga skäl kan främst bli aktuellt om tillståndsinnehavaren i något väsentligt avseende har brutit mot lag eller villkor på annat sätt än som anges i övriga punkter i 15 § och detta innebär en risk ur säkerhetssynpunkt. Det måste dock vara fråga om allvarliga eller upprepade överträdelser av uppställda villkor eller bestämmelser. Av stor betydelse är också om försummelsen är väsentlig med hänsyn till säkerhet eller strålskydd.<sup>62</sup>

I motiven till lagen om kärnkraftens avveckling konstaterades angående möjligheten att återkalla ett tillstånd enligt 15 § på grund av nytillkomna säkerhetsskäl eller nyupptäckta risker baserade på nya vetenskapliga rön, att ett sådant ingrepp endast kunde tänkas bli aktuellt i extrema situationer. Nya värderingar av tidigare kända fakta, bl.a. vad gäller säkerheten och lämpligheten av anläggningarnas geografiska belägenhet, och ny politisk vilja, sett i förhållande till de tidpunkter vid vilka tillstånden gavs, borde inte kunna föranleda återkallelse av ett tillstånd utan borde rimligen kräva ny lagstiftning.<sup>63</sup>

#### 4.3.4.2 Omprövning av villkor

Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet har tämligen långtgående bestämmelser i fråga om möjligheten att under ett tillstånds giltighetstid meddela ytterligare villkor för tillståndet. I förarbetena till lagarna anges att skälet till att bestämmelserna har fått en så allmän utformning är att möjligheten att ställa villkor för

---

<sup>60</sup> A. prop. s. 86.

<sup>61</sup> A. prop. a. s.

<sup>62</sup> Prop. 1983/84:60 s. 95.

<sup>63</sup> Prop. 1996/97:176 s. 86.

en viss verksamhet måste kunna anpassas till den fortskridande tekniska och vetenskapliga utvecklingen på området.<sup>64</sup>

För strålskyddslagens del kan ytterliga villkor meddelas under tillståndstiden endast på grund av strålskyddshänsyn vilket anges direkt i 26 §. Även i dessa fall ska det alltså vara frågan om hänsyn som bottnar i syftet med lagen sådant det anges i 1 §. Motsvarande bestämmelse i 8 § lagen om kärnteknisk verksamhet är kopplad till säkerhetsskäl. Med säkerhetsskäl bör i första hand avses sådana skäl som anges i 3 §.

Både i strålskyddslagens förarbeten och i förarbetena till lagen om kärnteknisk verksamhet betonas vikten av att villkor inte görs mer ingripande än vad som krävs för att uppnå syftet med villkoret. I en valsituation ska den lösning väljas som är minst betungande för tillståndshavaren. Det betonas också att återkallelse av tillstånd aldrig får ske för smärre förseelser och endast då det är absolut nödvändigt med hänsyn till strålskyddet eller säkerhetsskäl. Möjligheten att vidta andra åtgärder enligt lagarna, t.ex. meddela ytterligare villkor eller förelägganden av visst slag, ska således vara uttömda innan en återkallelse kommer ifråga.<sup>65</sup> Förarbetena får på detta sätt anses ge uttryck för hur proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid beslutsfattande av aktuellt slag.

#### 4.3.4.3 Frågan om ersättning

Lagen om kärnteknisk verksamhet ersatte atomenergilagen (1956:306). Vid lagens tillkomst diskuterades tillståndsinnehavarens möjligheter till ersättning i de fall då ett tillstånd återkallas eller nya villkor meddelas under tillståndstiden. I propositionen hänvisades bl.a. till vissa förarbetsuttalanden i tidigare lagstiftningsärenden avseende atomenergilagen.<sup>66</sup> Enligt dessa uttalanden kunde man, trots att någon bestämmelse av denna innebörd inte fanns i lagen, tänka sig en rätt till ersättning i vissa fall av återkallelse eller villkorsändringar. Om det i något fall skulle framstå som uppenbart obilligt att ersättning inte lämnades borde detta nämligen kunna bli föremål för en särskild prövning.<sup>67</sup>

En allmän utgångspunkt för en sådan ersättningsrätt skulle vara att den enskilde kunde förlita sig på tillståndet. Endast då uttalade

<sup>64</sup> Prop. 1987/88:88 s. 84 och prop. 1983/84:60 s. 86.

<sup>65</sup> Prop. 1987/88:88 s. 85 och prop. 1983/83:60 s. 87.

<sup>66</sup> Prop. 1983/84:60 s. 60.

<sup>67</sup> Prop. 1956:178 s. 28.

strålskydds- eller säkerhetsskäl talade för det borde återkallelse kunna ske utan en rätt till ersättning. I linje med detta skulle ersättning inte kunna ges när ett tillstånd återkallades på grund av att verksamhetsutövaren åsidosatt villkor enligt tillståndet eller föreskrifter enligt lag. Ersättning skulle heller inte kunna ges när tillståndshavaren misslyckades med att fortlöpande anpassa verksamheten till nya, rimliga villkor som tillkommit av säkerhets- eller strålskyddsskäl, eller till ny teknik vars betydelse i dessa hänseenden inte tidigare varit känd.<sup>68</sup>

Mot bakgrund av dessa uttalanden i förarbetena till atomenergilagen konstaterades i motiven till lagen om kärnteknisk verksamhet att då återkallelse av tillstånd och meddelande av nya villkor under tillståndstiden enligt den nya lagen endast kunde bli aktuellt i de fall då uttalade säkerhetsskäl talade för det skulle någon rätt till ersättning enligt lagen aldrig komma ifråga. Det fanns således inte något behov av att ta in ersättningsbestämmelser i lagen.<sup>69</sup>

I detta sammanhang kan det också vara värt att nämna hur rätten till ersättning vid återkallelse av tillstånd på grund av säkerhetsskäl diskuterades i motiven till lagen om kärnkraftens avveckling.

Till att börja med konstaterades återigen att utgångspunkten vid införandet av bestämmelser som medger återkallelse av tillstånd alltid bör vara att en tillståndshavare ska kunna förlita sig på ett meddelat tillstånd. Betoning lades också vid att ersättningsrätten är beroende av vad tillståndshavaren vid tidpunkten för en åtgärds vidtagande med fog kunnat förvänta sig angående möjligheterna att fortsätta att bedriva verksamheten på ett visst sätt.

I fråga om återkallelse av ett tillstånd på grund av renodlade säkerhetsskäl uttalades sedan att rätten till ersättning bör kunna inskränkas till fall där de omständigheter som grundar den otillräckliga säkerheten var kända redan när tillståndet gavs, fast riskerna då inte bedömdes som oacceptabla. Ersättning bör således kunna vägras vid återkallelse på grund av nytillkomna eller nyupptäckta risker.

Ståndpunkten motiverades med att även om tillståndshavaren i princip skulle ha rätt till ersättning, man vid beräkningen bör utgå från antagandet att verksamheten skulle ha drivits på ett lagligt sätt om den inte hade stoppats. En tillståndshavare bör inte kunna få kompensation för den förlust han eller hon lider på grund av att

<sup>68</sup> A. prop. a. s.

<sup>69</sup> Prop. 1983/84:60 s. 62.

man hindras att driva en verksamhet på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftningen på området. Detta skulle vara fallet om det visade sig att driften är så riskabel att den inte kan tillåtas.<sup>70</sup>

Här kan också nämnas diskussionen angående ersättningsrätten i motiven till den numera upphävda villkorslagen<sup>71</sup>. En rätt till ersättning fanns enligt den lagen i de fall då tillstånd vägrades eller ett befintligt tillstånd enligt atomenergilagen inte kunde utnyttjas på grund av att villkorslagens krav inte var uppfyllda.

Lagrådet framhöll här att de villkor som villkorslagen föreskrev hade kunnat uppställas även med stöd av atomenergilagen. Den nya lagstiftningen innebar närmast att de krav som ansågs böra ställas på reaktorinnehavaren preciserades med hänsyn till att avfallsproblemen inte tillräckligt hade beaktats när tillstånden meddelades. Ersättningsrätten omfattade dock bara förluster för åtgärder vidtagna innan villkorslagens ikraftträdande eftersom den enskilde endast kunde sägas ha haft legitima förväntningar på att få bedriva sin verksamhet enligt tillståndet innan villkorslagen trädde i kraft.<sup>72</sup>

Ersättningsreglerna i dessa två lagar förefaller ha byggt på tanken att om en omvärdering av riskerna med en viss verksamhet resulterar i nya villkor och därigenom ingriper i redan meddelade tillstånd, bör tillståndshavaren ha rätt till ersättning. Den enskilde tillståndshavaren har här förlitat sig på den riskbedömning som gjordes då tillståndet meddelades. Handlar det däremot om upptäckten av nya risker som inte var föremål för bedömning då tillståndet meddelades kan tillståndshavaren inte på grund av tillståndet ha haft anledning att utgå ifrån att sådana risker inte skulle komma att påverka verksamheten.

Uttalandena får anses ge uttryck både för principen om laglighet och för den hänsyn till den enskilde verksamhetsutövarens legitima förväntningar som varit en viktig parameter i Europadomstolens proportionalitetsavvägning vid bedömningen av fall som rört återkallelse av tillstånd.

Slutligen kan påpekas att liksom för verksamhet som bedrivs med stöd av minerallagen m.fl. lagar kan en verksamhet som bedrivs med stöd av strålskyddslagen eller lagen om kärnteknisk verksamhet vara underkastad rådighetsinskränkningar på grund av

<sup>70</sup> Prop. 1996/97:176 s. 134.

<sup>71</sup> Lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle ("villkorslagen").

<sup>72</sup> Prop. 1976/77:53 s. 17 f. och 26.

bestämmelser i miljöbalken. I fråga om beslut som fattas enligt miljöbalken gäller miljöbalkens regler om ersättning.

#### 4.3.5 Minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter och lagen om kontinentalsockeln

Minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter och lagen om kontinentalsockeln möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bl.a. genom att föreskriva tillståndsplikt, att tillståndet får förenas med villkor, att ytterligare eller ändrade villkor får meddelas ett befintligt tillstånd, eller att ett meddelat tillstånd får återkallas.

Samtliga tre lagar möjliggör att villkor i ett befintligt tillstånd ändras eller att ytterligare villkor meddelas bl.a. om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades och att återkallelse av ett meddelat tillstånd sker bl.a. på grund av synnerliga skäl. Ersättning enligt lagarna lämnas endast i det sistnämnda fallet, dvs. när ett tillstånd återkallas under tillståndstiden på grund av synnerliga skäl.

Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd på grund av synnerliga skäl i de tre lagarna har sitt ursprung i de gamla uran- och stenkolslagarna<sup>73</sup> samt lagen om kontinentalsockeln. Beträffande stenkolslagen omfattades dock endast salt-, olje- och gasfyndigheter av bestämmelsen. Någon rätt till ersättning i dessa situationer fanns inte fastslagen i lagarna men däremot kunde en sådan rätt förbehållas koncessionshavaren i tillståndet.

Uran- och stenkolslagarna ersattes av gamla minerallagen.<sup>74</sup> I och med den lagens tillkomst utvidgades möjligheten att återkalla ett tillstånd på grund av synnerliga skäl till att avse samtliga mineral som omfattades av lagen. Motiveringen var att även avseende dessa mineraler kan det vara försvarligt att i speciella situationer återkalla ett tillstånd med hänsyn till de betydande samhällsintressen som kan stå på spel. Det underströks dock att möjligheten att återkalla ett tillstånd måste utnyttjas med största varsamhet och på sådant sätt att koncessionshavaren inte åsamkas oberättigad förlust.<sup>75</sup>

I samband med utvidgningen diskuterades också rätten till ersättning i dessa fall och huruvida en sådan rätt skulle införas i

<sup>73</sup> Lagen (1886:46 s. 1) angående stenkolsfyndigheter m.m. ("stenkolslagen") och uranlagen (1960:679).

<sup>74</sup> Lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter ("gamla minerallagen").

<sup>75</sup> Prop. 1974:146 s. 71.

lagen. I utredningsförslaget fanns inte någon ersättningsregel, med hänvisning till möjligheten att förbehålla koncessionshavaren en sådan rätt i tillståndet. Ett flertal remissinstanser förordade dock att en ersättningsrätt nu skulle införas direkt i lagen.

Departementschefen anslöt sig till den senare uppfattningen och anförde till stöd för sitt ställningstagande i huvudsak följande. Med hänsyn till att återkallelse av koncession utan försummelse från koncessionshavarens sida kan bli aktuell i endast ytterst få fall, har frågan om rätten till ersättning liten praktisk betydelse för det allmännas del. För den enskilde koncessionshavaren borde däremot en garanti om ersättning i dessa situationer ha viss betydelse.

Eftersom det är svårt att tänka sig något fall där koncessionshavaren inte skäligen borde gottgöras för direkta förluster på grund av en återkallelse av synnerliga skäl borde man kunna räkna med att koncessionshavaren vid tillståndsgivningen regelmässigt skulle förbehållas en sådan rätt. Det finns därför inte någon anledning att inte föreskriva en sådan rätt direkt i lagen.<sup>76</sup>

Att koncessionshavaren inte skulle ha rätt till ersättning av det allmänna vid andra typer av inskränkningar till förmån för allmänna intressen, t.ex. då villkor ändras under tillståndstiden, sågs som självklart.<sup>77</sup>

Samtidigt som rätten till ersättning lagfästes i gamla mineralagen infördes en sådan rätt i lagen om kontinentalsockeln och senare även i lagen om vissa torvfyndigheter. Skälen för en lagfäst rätt till ersättning var i dessa fall desamma.

I 1989 års lagstiftningsärende om bl.a. ny minerallag hänvisade departementschefen beträffande rätten till ersättning vid återkallelse av tillstånd på grund av synnerliga skäl till tidigare förarbetsuttalanden. Han underströk dock återigen att återkallelse på grund av synnerliga skäl endast får ske om betydande samhällsintressen står på spel. Så kan exempelvis vara fallet om en tillståndshavare utan godtagbara skäl låter bli att utvinna en fyndighet som är av stor betydelse för den allmänna försörjningssituationen eller om det finns utrikes- och försvarspolitiska skäl.<sup>78</sup>

Under remissbehandlingen i 1989 års lagstiftningsärende föreslogs att ersättning enligt mineralagen även skulle lämnas när villkor ändras under tillståndstiden enligt 6 kap. 4 § mineralagen. Departementschefen avstyrkte förslaget med följande motivering.

---

<sup>76</sup> A. prop. a. s.

<sup>77</sup> A. prop. s. 89.

<sup>78</sup> Prop. 1988/89:92 s. 78 och 107.

Tillstånd till viss verksamhet enligt minerallagen eller annan lagstiftning är ofta förenade med villkor till skydd för motstående intressen av olika slag. Om förhållandena kring en verksamhet förändras i något väsentligt hänseende så att det motstående intresset inte längre skyddas av det uppställda villkoret i tillräcklig utsträckning finns i de flesta fall möjlighet att ändra villkoren. Samhället måste ha denna möjlighet att skydda motstående intressen genom villkorsändringar utan att detta ska grunda rätt till ersättning för tillståndshavaren. Någon rätt till ersättning vid villkorsändring har därför inte tagits in i minerallagen.<sup>79</sup>

Det förtjänar slutligen att påpekas att förhållandet mellan koncessionsgiven verksamhet och motstående intressen, historiskt liksom i dag, inte i första hand har reglerats genom bestämmelser i koncessionslagstiftningen utan genom att verksamheten också varit underkastad bestämmelser om användningen av mark i andra lagar.<sup>80</sup>

En verksamhet kan alltså vara tillståndspliktig både enligt minerallagen och miljöbalken, se t.ex. 7 § minerallagen, 6 § lagen om vissa torvfyndigheter och 3 a § lagen om kontinentalsockeln. Om ytterligare villkor uppställs för en verksamhet som givits tillstånd enligt minerallagen på grund av att verksamheten kommer att påverka ett område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken kan ersättning således komma att utbetalas till verksamhetsutövaren trots att någon sådan rätt inte följer av minerallagen.<sup>81</sup>

#### 4.3.6 Plan- och bygglagen

##### 4.3.6.1 Ersättningssituationerna

Även plan- och bygglagen innehåller en mängd regler som tillåter att det allmänna inskränker den enskildes möjligheter att använda mark eller byggnad. Rådighetsinskränkningar kan t.ex. följa av krav på uppförande, utformning och användning av mark och byggnader uppställda i lagen eller i detaljplaner och områdesbestämmelser, av att dessa krav ändras till följd av att en detaljplan ändras eller upphävs, eller genom att bygg-, mark- eller rivningslov vägras. Rätten till ersättning regleras i 14 kap. plan- och bygglagen.

<sup>79</sup> A. prop. s. 109.

<sup>80</sup> Prop. 1974:146 s. 68.

<sup>81</sup> Ersättning lämnas då med stöd av 31 kap. 4 § första stycket 6 och 31 kap. 5 § första stycket miljöbalken.

Ersättningsituationerna i 14 kap. kan delas in i tre olika grupper. Den första gruppen omfattar de situationer då den enskilde har rätt till kompensation utan krav på kvalificerad skada (2–4 §§, delvis 5 § och 8–9 §§) t.ex. på grund av vägrat bygglov för ersättningsbyggnad till byggnad som förstörts genom olyckshändelse eller att en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång.

Den andra gruppen avser de situationer då ersättning lämnas först då skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten (delvis 5 § samt 7 §). Sådan ersättning kan komma i fråga då bygglov vägras för ersättningsbyggnad till byggnad som inte har förstörts genom en olyckshändelse eller då en detaljplan eller områdesbestämmelse innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras på grund av en byggnads eller bebyggelses historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Den tredje gruppen omfattar de situationer då kompensation ges först när den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten (6, 10 och 11 §§). Dessa situationer är t.ex. då kommunen i en detaljplan inför bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter eller krav till uppfyllande av bl.a. förbudet mot förvanskning av byggnader och mark som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Ersättning lämnas inte när åtgärder vidtas till uppfyllande av reglerna om hänsyn i 2 kap. Ersättning lämnas inte heller då åtgärder vidtas till uppfyllande av de allmänna krav på byggnader och mark som uppställs i 8 kap. och som huvudsakligen syftar till att trygga säkerhet, miljö och hälsa, förutom i de fall då särskilt betungande krav ställs på den enskilde i syfte att bevara platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Ersättning lämnas inte heller då bygglov vägras i andra fall än som anges i 14 kap. 4 och 5 §§, dvs. då det inte är fråga om återbetalning av gatukostnader eller vägrat bygglov för ersättningsbyggnad, eller då mark- eller rivningslov vägras av andra skäl än de som anges i 14 kap. 6 och 7 §§.

#### 4.3.6.2 Principer för ersättningsrätten

Av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen följer att vid prövning av frågor enligt lagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. I propositionen till 2010 års plan- och bygglag uttalas att



den proportionalitetsprincip som genom internationella åtaganden har blivit en del av svensk rätt medför att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. Det är viktigt att en avvägning alltid görs i det enskilda ärendet och att beslut som går emot enskilda intressen har en tillräcklig motivering.<sup>82</sup>

Att denna princip även har varit vägledande vid utformningen av ersättningsreglerna är tydligt. Ersättningsreglerna fick huvudsakligen sin nuvarande utformning genom 1987 års plan- och bygglag. I propositionen till lagen uttalade departementschefen att ersättningsreglerna måste bygga på en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. I diskussionen ställdes sedan det enskilda intresset mot det allmänna i vart och ett av de ersättningsfall som redovisats ovan.<sup>83</sup>

I 1979 års PBL-utredning angavs utgångspunkterna för avvägningen på följande sätt.

Till att börja med kan konstateras att flertalet av de allmänna intressen som kommer till uttryck i reglerna är av det slaget att det allmänna utan vidare bör ha rätt att fordra av den enskilde att han tillgodoser dem utan någon rätt till kompensation. Det är således självklart att t.ex. hygien, sanitära förhållanden och säkerhet måste vara tillfredsställande. Det bör, liksom fallet är enligt gällande rätt, i allmänhet kunna fordras att en byggnad eller en anläggning placeras och utformas i enlighet med det allmännas krav, sådana dessa har kommit till uttryck i lagstiftningen. Även beträffande kraven på att tillvarata befintliga natur- och skönhetsvärden bör vid byggnadsåtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning samma princip gälla.<sup>84</sup>

I fråga om miljö- och kulturintressen konstaterade utredningen därefter att samhället även i framtiden måste ha möjligheter att utan att utge ersättning hävda allmänna och för orten normala miljö- och kulturintressen men att det inom områden med speciellt känsliga miljöer där det kan bli aktuellt att vidta långtgående och ekonomiskt betungande åtgärder kan vara befogat med en rätt till ersättning vid intrång i pågående markanvändning.<sup>85</sup>

Departementschefen och utskottet anslöt sig till utredningens bedömning i denna del.<sup>86</sup> Utskottet konstaterade att de skötsel-

---

<sup>82</sup> Prop. 2009/10:170 del 1 s. 160.

<sup>83</sup> Prop. 1985/86:1 s. 375 f.

<sup>84</sup> SOU 1979:66 s. 567.

<sup>85</sup> A. SOU a. s.

<sup>86</sup> Prop. 1986/87:1 s. 374 och 395 f. och 1986/87:BoU1 s. 136.

regler som gäller för jord- och skogsbruk t.ex. innebär att markägare och rättighetshavare av hänsyn till allmänna miljö- och naturvårdsintressen måste hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick utan att de för den skull kan göra anspråk på ersättning och att liknande hänsynstaganden borde gälla för innehavare av sådana byggnader vars bevarande är av värde för kulturminnesvården eller från allmän miljösynpunkt.<sup>87</sup>

#### 4.3.7 Epizootilagen och zoonoslagen

Epizootilagen och zoonoslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskyddsskäl i form av föreskrifter, förbud och faktiska ingrepp som innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks eller försvåras. I syfte att förebygga spridning av smittsamma sjukdomar kan det allmänna bl.a. meddela spärr- eller smittförklaring, tillträdesförbud, vidta saneringsåtgärder eller föreskriva en skyldighet att ställa viss anläggning och utrustning till förfogande. Ersättning ges till den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagarna drabbas av förlust av visst i lagen angivet slag, 15 § epizootilagen och 1 § zoonoslagen samt 4–17 §§ zoonosförordningen (1999:660). Ersättningen enligt zoonoslagen är mer begränsad än den enligt epizootilagen.

En rätt till ersättning för vissa ingrepp av nu aktuellt slag fanns redan i 1935 års epizootilagstiftning. Angående den avvägning som resulterade i dessa ersättningsbestämmelser uttalades i motiven att ingrepp enligt lagen inte fick bli så betungande att den enskilde frestades att strunta i reglerna. Kostnaderna för staten för ingripanden enligt lagen fick dock inte heller bli för stora.<sup>88</sup>

Genom 1999 års ändring av epizooti- och zoonoslagen fick ersättningsreglerna sin nuvarande utformning. Hur kostnaderna för bekämpningen av smittsamma djursjukdomar bör fördelas mellan det allmänna och den enskilde förklarades i propositionen på följande sätt.

Att sjukdomsbekämpningen till stor del finansieras med skattemedel är rimligt eftersom konsumenterna har nytta av att Sverige har ett gott djurhälsoläge och därmed en hög kvalitet på livsmedlen. Ett gott djurhälsoläge bidrar även till ökade möjligheter till export. Men även de

<sup>87</sup> 1986/87:BoU1 s. 136.

<sup>88</sup> Prop. 1935:42 s. 35.

enskilda djurproducenterna och jordbruksnäringen som sådan har nytta av sjukdomsbekämpningen. Den enskilde producenten blir fri från sjukdomen genom statliga åtgärder och genom den ersättning som lämnas ställs han efter bekämpningen i princip i samma ekonomiska situation som före myndighetsingripandet. För jordbruksnäringens del medför sjukdomsfrihet ett goodwill-värde för alla producenter och möjligheterna till försäljning ökar. Det finns följaktligen skäl som talar för att producenterna och näringen finansiellt skall bidra till bekämpningen av de epizootiska sjukdomarna. Den ökade risk för introduktion av sjukdomar genom införsel av djur från andra EU-länder och den storleksmässigt och geografiskt alltmer koncentrerade produktionen talar också för att dessa grupper bör ta ett större ekonomiskt ansvar. [...] Regeringen delar därför Jordbruksverkets uppfattning att även den enskilde producenten och näringen bör bidra till finansieringen av kostnaderna vid ett sjukdomsutbrott.

Principen för ersättning enligt zoonoslagen skiljer sig från den princip som valts för den föreslagna epizootilagen, enligt vilken en rätt till ersättning föreligger. Skillnaden motiveras av att åtgärder enligt epizootilagen kan bli mycket omfattande på grund av oväntade och ibland katastrofartade sjukdomsutbrott. Risken för zoonoser som t.ex. salmonella är däremot något som den enskilde djurägaren måste ta hänsyn till som en beaktansvärd risk ingående i företagarrisken, eftersom salmonellasmitta alltid finns i den omgivande miljön.<sup>89</sup>

Epizootilagens och zoonoslagens ersättningsbestämmelser liknar den första gruppen av ersättningssituationer i plan- och bygglagen som redovisats ovan under avsnitt 4.3.6 på så sätt att ersättning enligt lagarna lämnas enligt skadeståndsrättsliga principer.

#### 4.3.8 Skyddslagen

Skyddslagen möjliggör rådighetsinskränkningar av säkerhetsskäl bl.a. genom bildande av skyddsområde, 7–8 §§. Förbudet mot tillträde inom sådana skyddsområden gäller också mot den som äger eller annars nyttjar området i fråga. Det handlar då om områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök, samt områden där Försvarmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium. Någon rätt till ersättning finns inte i dessa fall.

Bestämmelserna om bildande av skyddsområde hade innan skyddslagens införande sin motsvarighet i lagen (1990:217) om

---

<sup>89</sup> Prop. 1998/99:88 s. 25 och 41.

skydd för vissa samhällsviktiga anläggningar m.m. I förarbetena till den lagen diskuteras den intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen som måste göras när ett område tas i anspråk enligt lagen. Departementschefen konstaterade i propositionen att det var viktigt att principerna för denna intresseavvägning kom till uttryck i lagtexten och att lagstiftningen på detta område inte kom i konflikt med rimliga krav på ersättning vid sådana inskränkningar. Han anförde vidare följande.

Tillträdesbegränsande åtgärder [kan ibland] medföra att en ägares faktiska möjligheter att disponera egendomen inskränks. Svårbedömda frågor om ersättning på grund av hinder i pågående eller planerad markanvändning kan uppkomma. Å andra sidan skall risken för konflikter gentemot ägarintresset inte överbetonas. Genom att tillämpningsområdet enligt mitt förslag begränsas till sådana funktioner som är av vital betydelse för samhället och där anläggningarna för övrigt i stor utsträckning ägs av staten kan säkerligen förutsättas att intressena ofta sammanfaller hos ägaren och den statliga myndighet som har att tillse att skyddsbehovet tillgodoses. Det framstår inte som meningsfullt att föranstalta om ett förfarande för prövning av ersättningsfrågor, som i praktiken kan antas uppkomma endast i ett ringa antal fall. Mera ändamålsenligt synes i stället vara att i lagen ta in en föreskrift enligt vilken ägarens medgivande är en förutsättning för att egendom skall få förklaras utgöra skyddsobjekt. [...]

Undantagslöst kan emellertid inte kravet på ägarens medgivande gälla. [...] Med hänsyn till att det här är fråga om högst tillfälliga inskränkningar i dispositionsrätten kan några egentliga betänkligheter mot en sådan ordning inte hysas. [...] Det bör i detta sammanhang upprepas att restriktioner enligt lagen inte får vara mera långtgående eller ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet samt att det så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för enskilda. [...] I vissa fall kan dock sådana skador vara oundvikliga. Fråga uppkommer då om det bör införas särskilda regler om att den enskilde skall ha rätt till ersättning för att han inte får tillträde till sin fastighet.

Enligt min mening ligger det nära till hands att likställa avspärningar i samband med väpnade angrepp mot landet eller vid kränkningar av vårt territorium med avspärningar som kan ske med stöd av polislagen och rättegångsbalken. Enligt polislagen kan avspärningar ske om det föreligger risk för brott som innebär allvarlig fara för liv och hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Avspärningar enligt polislagen eller rättegångsbalken ger inte någon rätt till ersättning för fastighetsägare eller andra som berörs av avspärningarna. Inte heller den skada som en markägare lider genom att tillträdesförbudet hindrar andra, t.ex. kunder i den butik som markägaren driver på fastigheten, att komma till denna är ersättningsgill (NJA 1945 s. 231).

Mot bakgrund av det anförda anser jag att det inte bör införas någon särskild regel som ger markägare eller annan innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning för den skada han kan lida till följd av att han enligt ett beslut om tillträdesförbud hindras från att i något avseende använda fastigheten.<sup>90</sup>

Departementschefen erinrade avslutningsvis om att regeringen har viss möjlighet att utge ersättning av billighetsskäl i fall där skada eller förlust uppkommit till följd av militär verksamhet och där någon ersättningskyldighet inte föreligger. Han hänvisade därvid till ett regeringsbeslut den 10 maj 1984 avseende ersättningsanspråk från enskilda till följd av avspärningar i militärt syfte.

I det beslutet anförde regeringen att staten inte var ersättningskyldig för inkomstförluster eller intrång i näringsverksamhet till följd av avspärningar av det slag det var fråga om men att det var skäligt att staten utgav visst ekonomiskt bidrag till lindring av förlusten eller intrånget om den enskilde eller dennes verksamhet drabbats särskilt hårt.

Värt att nämna i detta sammanhang kan också vara att Högsta domstolen faktiskt ansåg att näringsidkaren i det fall från 1945 som nämndes i propositionen haft viss rätt till ersättning av staten även om det inte klart angavs på vilken grund denna rätt baserades.<sup>91</sup>

I propositionen till skyddslagen framhöll regeringen återigen vikten av den proportionalitetsprincip som även fortsättningsvis skulle komma till uttryck i lagen, dvs. att ett beslut om att något ska vara skyddsobjekt inte får göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Så långt möjligt ska även undvikas att ett beslut medför skada eller olägenhet för allmänna eller enskilda intressen varför ett beslut i varje enskilt fall ska föregås av en noggrann avvägning mellan de rättigheter som stadgas i grundlagen, kravet på proportionalitet och det eller de skyddsintressen som gör sig gällande.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Prop. 1989/90:54 s. 42 f.

<sup>91</sup> NJA 1945 s. 231.

<sup>92</sup> Prop. 2009/10:87 s. 58.

## 4.4 Vilka överväganden styr rätten till ersättning?

### 4.4.1 Proportionalitetsbedömningen och de olika intressenas vikt i olika situationer

Efter den genomgång som nu har gjorts av lagstiftarens överväganden beträffande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, kan det konstateras att de principer som nämns i avsnitt 4.2 framträder med varierande styrka i de diskussioner som förts.

Det kan också konstateras att det i praktiken alltid är fråga om att göra en proportionalitetsbedömning vid vilken de intressen som ställs mot varandra tillmätts olika betydelse beroende på vilka principer som i det enskilda fallet är aktuella. Exakt vilka hänsyn och vilka principer som påverkar proportionalitetsbedömningen och vilken vikt som läggs vid dessa hänsyn och principer varierar från fall till fall beroende på den aktuella lagstiftningens karaktär.

Eftersom Europakonventionens bestämmelser genom 2 kap. 19 § regeringsformen är en del av svensk lag måste de rådighetsinskränkningar som vidtas enligt svensk rätt vara förenliga med artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Många av de bestämmelser som finns upptagna i bilaga 2 och som diskuterats i detta kapitel har sitt ursprung i lagstiftning som infördes innan Europakonventionen blev direkt tillämplig som svensk lag. Det är därför inte förvånande att det finns få direkta kopplingar eller hänvisningar till Europadomstolens proportionalitetsbedömningar och de principer för intresseavvägningen som framträder inom ramen för den. Trots detta ligger bedömningarna som gjorts väl i linje med de principer Europadomstolen tillämpat i liknande fall.

I övrigt kan sammanfattningsvis följande sägas om de avvägningar som ska göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

En viktig aspekt är till att börja med valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet. Finns det skäl att anta att det önskade målet kan uppnås genom en åtgärd som inte orsakar den enskilde lika stor skada som det föreslagna ingreppet, blir det allmännas intresse av den föreslagna åtgärden mindre angeläget.

På samma sätt påverkar ingreppets karaktär vikten av den enskildes intresse. Är det fråga om mindre ingripande rådighetsinskränkningar (t.ex. meddelandet av föreskrifter och förbud enligt 7, 11 och 30 §§ skogsvårdslagen) väger den enskildes intressen

lättare än vid rådighetsinskränkningar av mer ingripande karaktär (t.ex. vid vägrat tillstånd eller meddelandet av villkor enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen).

Hur skyddsvärda de allmänna och enskilda intressena har ansetts vara i olika situationer framträder också tydligt i skillnaden mellan s.k. bevarandelagstiftning och skyddslagstiftning. Är det fråga om åtgärder till skydd mot en verksamhet, eller del av en verksamhet, som medför stora risker ur hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetssynpunkt (t.ex. verksamheter som avses i 9 kap. miljöbalken, strålskyddslagen eller lagen om kärnteknisk verksamhet) är det, med hänsyn till eventuella konsekvenser av en icke vidtagen åtgärd, fråga om ett tungt allmänintresse. Samtidigt gör sig principen om förorenarens betalningsansvar och försiktighetsprincipen starkt gällande då det är den enskilde som orsakat risken. Proportionalitetsbedömningen utfaller därför i regel till det allmännas fördel. Någon rätt till ersättning finns därför inte ens vid särskilt ingripande åtgärder.

Är det fråga om en verksamhet, eller del av en verksamhet, som inte medför lika stora risker ur hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetssynpunkt (t.ex. verksamheter som avses i minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter och lagen om kontinentalsockeln, i fråga om de delar av verksamheten som regleras i dessa lagar) är det allmännas intresse av att vidta åtgärder generellt inte lika starkt. Principen om förorenarens betalningsansvar och försiktighetsprincipen har heller inte samma tyngd när de risker den enskilde orsakar inte är lika allvarliga. Gränsen för vilka åtgärder den enskilde ska behöva tåla utan en rätt till kompensation har därför satts lägre än i föregående fall. En rätt till ersättning finns endast vid särskilt ingripande åtgärder.

Är det å andra sidan fråga om ingrepp i syfte att bevara en befintlig miljö (t.ex. bildandet av naturreservat eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken eller nekat rivningslov till skydd för värdefulla kulturmiljöer enligt plan- och bygglagen) dvs. ingrepp som inte i första hand tar sikte på att avvärja en risk som den enskilde orsakat har principen om förorenarens betalningsansvar och försiktighetsprincipen inte alls ansetts tillämpliga. Den enskilde kan därför sägas vara mer skyddsvärd i dessa situationer. Bevarandeintresset är visserligen starkt men kan inte sägas vara lika starkt som när det är fråga om skyddslagstiftning. Även vid mindre

ingripande åtgärder har en ersättningsrätt i dessa fall ansetts nödvändig för att åtgärden ska vara proportionerlig.<sup>93</sup>

Det finns också situationer där den enskildes intresse i och för sig kan sägas väga tungt men där det allmänna intresset är så pass angeläget att ingripanden i regel får ske utan att någon ersättning lämnas. Ett exempel på lagstiftning till skydd för ett sådant allmänt intresse är skyddslagen. I fråga om dessa situationer kan det argumenteras för att den enskilde i och för sig är lika, om inte än mer, skyddsvärd som vid ingripanden med stöd av bevarandelagstiftningen. Det är här fråga om en åtgärd till skydd för ett allmänt intresse som är helt frikopplat från den enskilde och dennes verksamhet. Till detta kommer att de rådighetsinskränkningar lagstiftningen möjliggör kan bli väldigt ingripande för honom. Ändå har den enskilde inte ansetts lika skyddsvärd i dessa situationer som när ingripanden sker med stöd av bevarandelagstiftningen.

Förklaringen till detta torde ligga i arten av det intresse lagen är till för att skydda. Generellt bör kunna sägas att denna typ av intressen, liksom de som motsvarande bestämmelser i t.ex. polislagen och rättegångsbalken avser att skydda, är så pass angelägna och odiskutabelt samhällsviktiga att det enskilda intresset, även om detta också väger tungt, ändå fått stå tillbaka. På grund av sin karaktär som "absoluta" samhällsintressen kan man säga att de skiljer sig åt från sådana samhällsintressen vars vikt till betydande del är beroende av politiska värderingar, t.ex. som i fråga om bevarandelagstiftningen. I det sistnämnda fallet är möjligheterna till ersättning större.

Med detta är inte sagt att ett intresse som historiskt sett har varit beroende av politiska värderingar inte kan erövra status som ett "absolut" samhällsintresse. Det skulle t.ex. kunna argumenteras för att vissa miljöskyddsintressen, som t.ex. att följa de miljökvalitetsnormer som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, har uppnått sådan status.<sup>94</sup>

Rådighetsinskränkningar som vidtas med stöd av epizootilagen, zoonoslagen och till viss del även växtskyddslagen syftar visserligen till att avvärja tämligen allvarliga hälso- och miljörisker som är

<sup>93</sup> Det kan vara värt att påpeka att allmänna hänsynsregler och eventuella kvalifikationskrav naturligtvis sätter en nedre gräns för vad som kan krävas av den enskilde utan någon rätt till ersättning även i dessa fall.

<sup>94</sup> Enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska de krav som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 alltid kunna ställas på en verksamhetsutövare med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. 2-5 §§ och 6 § första stycket, även om sådana krav i det enskilda fallet skulle framstå som orimliga vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket.



kopplade till en verksamhet. Sett ur den aspekten kan bestämmelserna sägas likna bestämmelser i skyddslagstiftningen. Till skillnad från de verksamheter som skyddslagstiftningen tar sikte på är det i dessa fall dock fråga om verksamheter som typiskt sett inte är farliga och därtill samhällsnyttiga. Regelverket ska i första hand skydda näringarna som sådana och ibland kan det vara fråga om rent förebyggande åtgärder som vidtas på grund av en misstanke om en risk, utan att ett sjukdomsutbrott har konstaterats. Att låta den enskilde bära kostnaden för sådana åtgärder har ansetts oskäligt och rätten till ersättning enligt dessa lagar är jämförelsevis generös.

Även om de huvudsakliga principerna för ersättning vid rådighetsinskränkningar kan sägas vara desamma i dag som vid 1994 års ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen måste man ändå konstatera att den vikt som har lagts vid de olika principerna och övriga hänsyn har varierat över tid. Att det är så ter sig helt naturligt. Det allmänna rättsmedvetandet, dvs. uppfattningen om vad som från tid till annan får anses vara skäligt i den ena eller andra situationen, är ett resultat av allmänhetens syn på hur olika intressen ska värderas. Under 1900-talets andra hälft har t.ex. miljöhänsynen fått ökad betydelse i samhället vilket bland annat har resulterat i att principerna om förorenarens betalningsansvar och försiktighetsprincipen har stärkts.

Att närmare än vad som nu har gjorts beskriva vilken vikt som i varje enskilt fall ska läggas vid de olika principer och hänsyn som påverkar proportionalitetsbedömningen låter sig således inte göras. Den slutgiltiga bedömningen måste lämnas till lagstiftaren, meddelaren av föreskrifter eller den myndighet eller domstol som har att bedöma en rådighetsinskränkning.

Det kan här vara värt att påpeka att vid lagstiftning eller meddelandet av generella föreskrifter kommer proportionalitetsbedömningen naturligt nog inte att avse *varje enskilt fall* som kan komma att träffas av bestämmelserna. Det blir i stället fråga om att värdera de motstående intressena huvudsakligen efter hur tungt de *typiskt sett* väger i de fall som avses med regleringen.<sup>95</sup>

Om de situationer som kan komma att träffas av regleringen är av väldigt varierande slag och det därför kan befaras att regleringen får väldigt olika konsekvenser i olika fall, bör detta tas med i bedömningen. Det får anses följa av allmänna rättsgrundsatser att

---

<sup>95</sup> Jfr. B. Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Norstedts Juridik 1991, s. 128.

lagregler och föreskrifter, i den mån det är möjligt, utformas på ett sådant sätt att de får en någorlunda konsekvent tillämpning.

I detta sammanhang ska understrykas att huruvida en proportionalitetsbedömning resulterar i en rätt till ersättning eller inte naturligtvis också påverkas av de andra möjligheter lagstiftaren har att begränsa den enskildes skada, t.ex. genom införandet av en rätt till dispens i vissa situationer eller genom att meddela övergångsbestämmelser som medger undantag från skärpta krav under en viss period. I vissa fall kan sådana åtgärder framstå som mer ändamålsenliga än en rätt till ersättning.

#### 4.4.2 Övriga hänsyn som kan påverka rätten till ersättning

Fördelningen av kostnaderna för en åtgärd mellan det allmänna och den enskilde är huvudsakligen en parameter i proportionalitetsbedömningen. Om det i något fall framstår som orimligt att den enskilde ska behöva bära kostnaderna för ett ingrepp påverkar det utfallet av proportionalitetsbedömningen till den enskildes fördel. I vissa fall kan frågan om ersättning dock sägas ha en självständig betydelse vid sidan av intresseavvägningen.

Ett exempel på detta är att samhällsekonomiska aspekter har påverkat bedömningen av om en rätt till ersättning bör finnas. Vid flera tillfällen har lagstiftaren uttryckt att utan en viss ersättningsfrihet skulle det allmänna ha svårt att hävda sina intressen och att skyddet av viktiga samhälleliga intressen inte får bli en fråga om ekonomi.<sup>96</sup>

I något fall har detta varit direkt avgörande för ersättningsrätten. Vid avskaffandet av ersättningsrätten vid nekat tillstånd till täktverksamhet anfördes i motiven att ersättningsreglerna hade kommit att utgöra ett allvarligt hinder för en från naturvårdssynpunkt riktig tillämpning av täktregleringen i 18 § naturvårdslagen. Man ansåg att den målsättning för hushållningen med mark och vatten som låg till grund för myndigheternas planering inte kunde tillgodoses i avsedd utsträckning om ersättningsbestämmelserna i 29 § naturvårdslagen bibehölls.<sup>97</sup>

I övrigt får principen om lagenlighet och kvalifikationskraven sägas ge uttryck för idén att samhället ska ha rätt att kräva att den

---

<sup>96</sup> Se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 116 och bet. 1990/91:JoU30 s. 255, NJA II 1973 s. 724.

<sup>97</sup> NJA II 1973 s 724.

enskilde utan kompensation får tåla ett visst intrång i sin rätt till egendom till skydd för angelägna allmänna intressen.

Det ska också nämnas att lagstiftaren även har fört resonemang av innebörden att en rätt till ersättning bör införas då en åtgärd medför en samhällelig vinst eller då en ersättningsrätt bidrar till en åtgärds effektiva genomförande. Exempel på sådana resonemang återfinns i motiven till epizootilagen.<sup>98</sup> Slutligen har, vid bedömningen av om en ersättningsrätt bör införas, hänsyn i vissa fall tagits till möjligheten att utkräva ersättning på andra grunder. Resonemang åt det hållet återfinns bland annat i motiven till atomenergilagen och skyddslagen.<sup>99</sup>

En särskild fråga som i detta sammanhang gör sig gällande är huruvida den möjlighet som genom 2 kap. 19 § regeringsformen numera finns för den enskilde att basera en rätt till ersättning direkt på artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen bör kunna påverka införandet av ersättningsbestämmelser i svensk lag.

I prop. 1993/94:162 angående handel med el i konkurrens finns exempel på ett sådant synsätt. Lagrådet uttalade i detta lagstiftningsärende att slutsatsen, att några lagbestämmelser i fråga om ersättning till koncessionshavare för vissa inskränkningar i deras rätt till egendom inte behövdes, underförstått torde bygga på att den koncessionshavare som ville göra anspråk på ersättning för skada var hänvisad till att åberopa artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Lagrådet uttalade vidare att om förslaget att Europakonventionen ska gälla som lag här i landet blir genomfört, torde en talan med åberopande av den nämnda artikeln kunna väckas vid svensk allmän domstol.<sup>100</sup>

En liknande fråga, fast då i förhållande till ersättningsrätten i 2 kap. 18 § regeringsformen, behandlades i motiven till lagen om kärnkraftens avveckling. I fråga om önskvärdheten i en sådan reglering av rätten till ersättning kom man fram till att om en ersättningsbestämmelse i särskild lag saknades det fanns risk för att enbart grundlagens bestämmelse slog igenom, med ett resultat som inte var avsett. Dels kunde det då bli fråga om en beräkning av ersättningen på andra grunder än vad som var lämpligt med hänsyn till lagens ändamål, dels kunde det bli fråga om kostsamma och

---

<sup>98</sup> Se avsnitt 4.3.7.

<sup>99</sup> Se avsnitten 4.3.4 och 4.3.8.

<sup>100</sup> Prop. 1993/94:162 bil. 8 s. 267.

utdragna ersättningsprocesser. Skulle ersättning lämnas skulle bestämmelser därom därför införas i lagen.<sup>101</sup>

Frågan om huruvida staten ska ersätta den enskilde som drabbas av en rådighetsinskränkning i ett visst fall påverkas även av EU-rättsliga regler. De EU-rättsliga reglerna sätter de ramar som den svenska lagstiftaren måste hålla sig inom. Reglerna om otillåtet statsstöd förbjuder ett land att lämna ekonomisk kompensation till en enskild för förlust som beror på dennes anpassning till EU-rättsliga regler. I princip kan det innebära att lagstiftaren och tillämparen måste avvika från rådande principer för bedömningen av vad som i det enskilda fallet är skäligt att kräva av den enskilde utan kompensation.<sup>102</sup>

### 4.4.3 Sammanfattning

I de överväganden som lagstiftaren har gjort i fråga om rätten till ersättning vid införandet av bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhets-skäl är följande av betydelse.

- Proportionalitetsprincipen.
- Kravet på förutsebarhet och den enskildes legitima förväntningar.
- Principen om att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen.
- Lagenlighetsprincipen.
- Kravet på viss kvalifikation på ingreppet.
- Skadeståndsrättsliga principer om adekvat kausalitet, medelbar skada m.m.
- De EU-rättsliga reglerna om olagligt statsstöd.

I praktiken är det alltid fråga om att göra en proportionalitetsbedömning vid vilken de intressen som ställs mot varandra tillmäts olika betydelse beroende på vilka principer som i det enskilda fallet är aktuella. Exakt vilka hänsyn och vilka principer som påverkar proportionalitetsbedömningen och vilken vikt som läggs vid dessa hänsyn och principer varierar från fall till fall.

---

<sup>101</sup> Prop. 1996/97:176 s. 133.

<sup>102</sup> Se vidare angående detta under avsnitt 5.3.

Uppfattningen om vad som från tid till annan får anses vara skäligt i den ena eller andra situationen och vilken vikt som ska läggas vid de olika principerna påverkas av politiska uppfattningar och värderingar. Den vikt som har lagts vid de olika principerna och övriga hänsyn har därför varierat över tid.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är större i följande fall.

- Vid åtgärder av bevarandekaraktär, dvs. som inte i första hand syftar till att avvärja en allvarlig risk från en viss verksamhet.
- Då den verksamhet som bedrivs typiskt sett är ofarlig eller samhällsnyttig.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är mindre i följande fall.

- Då åtgärden syftar till att avvärja en allvarlig risk.
- Då verksamheten som berörs orsakar den risk som åtgärden syftar till att avvärja.
- Då de samhällsintressen som ska skyddas är av särskilt viktig art.

Andra aspekter som kan påverka rätten till ersättning i en viss situation är bl.a. följande.

- Valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet.
- Möjligheten att begränsa skadan på annat sätt, som införandet av en rätt till dispens eller meddelandet av övergångsbestämmelser.
- Samhällsekonomiska aspekter, som statens ekonomiska möjligheter att betala ut ersättning eller den ekonomiska vinst en viss åtgärd medför för samhället i stort.
- Åtgärdens effektiva genomförande.
- Andra möjligheter till kompensation för den enskilde.
- EU-rättsliga regler, t.ex. reglerna om olagligt statsstöd.

Den slutgiltiga bedömningen av vilken vikt som i varje enskilt fall ska läggas vid de olika principer och hänsyn som påverkar proportionalitetsbedömningen måste lämnas till lagstiftaren, med-

delaren av föreskrifter eller den myndighet eller domstol som har att bedöma en rådighetsinskränkning.

Vid lagstiftning eller meddelandet av generella föreskrifter kommer proportionalitetsbedömningen inte att avse *varje enskilt fall* som kan komma att träffas av bestämmelserna. Det blir i stället fråga om att värdera de motstående intressena huvudsakligen efter hur tungt de *typiskt sett* väger i de fall som avses med regleringen.

## 5 Behövs det generella regler om ersättning?

### 5.1 Behöver ersättningsreglerna kompletteras eller samordnas?

#### Bedömning

- Det bör inte införas någon generell regel om när ersättning ska ges på grund av rådhetsinskränkningar som vidtas av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.
- Det är inte heller aktuellt att på annat sätt samordna eller likrikta ersättningsbestämmelserna i de olika lagarna.

#### 5.1.1 Allmänt

Som konstaterats i föregående kapitel har frågan om en rådhetsinskränkning bör förenas med en rätt till ersättning i varje lagstiftningsärende avgjorts genom en intresseavvägning. En mängd hänsyn kan komma att bli relevanta för bedömningen beroende på den särskilda lagstiftningens karaktär. Vissa riktlinjer och principer finns för hur olika hänsyn ska viktas i olika situationer. Exakt vilka hänsyn som är relevanta varierar naturligt nog från fall till fall. Hur olika intressen värderas förändras också från tid till annan. Även samhällsekonomiska hänsyn påverkar bedömningen av om en ersättningsrätt ska finnas.

Sammanfattningsvis kan dock sägas att en ersättningsrätt finns i de fall lagstiftaren ansett att ett ingrepp av visst slag är nödvändigt för att uppnå ett önskat resultat men man vid en intresseavvägning har funnit att det med hänsyn till arten av det allmänna intresse

som ska skyddas och ingreppets effekter för den enskilde inte framstår som rimligt att den enskilde ensam ska bära kostnaderna.

Den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl spänner över ett relativt stort område och omfattar allmänna och enskilda intressen som inte bara skiljer sig åt i tyngd utan även i art. De hänsyn som kan bli aktuella varierar inte bara mellan lagarna utan även från fall till fall i tillämpningen av en enskild bestämmelse. Till detta kommer att dessa hänsyn och den vikt som tillmätts dem förändras från tid till annan. För att en ersättningsrätt ska bli så ändamålsenlig som möjligt är det därför utredningens uppfattning att det även fortsättningsvis måste finnas en flexibilitet i systemet.

Eftersom ersättningsrätten i de olika lagarna i bilaga 2 utformats efter de särskilda förhållanden respektive lag avser att reglera, fyller de olikheter som finns en funktion. Utredningen kan därför inte se någon vinst i att samordna eller likrikta dessa bestämmelser ytterligare än vad som är fallet i dag.

I föregående kapitel har vi gjort en sammanfattning av de övergripande principer som bör vara styrande för ersättningsrätten. Med stöd av dessa bör det vara upp till lagstiftaren att varje gång en regel om inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl övervägs göra en bedömning av om tillämpningen av dessa principer kräver att ersättning lämnas till den som drabbas av åtgärden.

Inom ramen för denna bedömning måste naturligtvis beaktas om reglerna kan komma att drabba enskilda på olika sätt beroende på vilka situationer bestämmelsen kan komma att omfatta. Ersättning ska kanske lämnas i vissa fall men i andra fall inte. Ett sätt att reglera detta är genom införandet av ett kvalifikationskrav. Ett annat sätt är att genom bemyndiganden och riktlinjer flytta den slutgiltiga bedömningen av om ersättning ska lämnas till tillämpande myndigheter. Även om lagstiftaren noggrant har övervägt konsekvenserna av en viss rådighetsinskränkande åtgärd kan det naturligtvis hända att det, på grund av den mängd olika hänsyn som kan göra sig gällande från fall till fall i tillämpningen, i något fall inte framstår som rimligt att en nödvändig åtgärd inte förenats med någon rätt till ersättning. Det kan också tänkas att det i ett särskilt fall, på grund av de särskilda omständigheter som föreligger, skulle vara skäligt att avvika från de ersättningsprinciper som gäller för typsituationen och utge ersättning av billighetsskäl.



En genomgång av bestämmelserna i bilaga 2 leder till slutsatsen att det över lag råder kongruens i ersättningsystemet.<sup>1</sup> Ersättningsrätten har utformats efter de principer och riktlinjer som framgår av föregående kapitel och med beaktande av de hänsyn som varit aktuella i de fall som regleringen avser. Men även om de principer och riktlinjer för ersättningsrätten som framgår av föregående kapitel ska gälla över lag kan det i undantagsfall framstå som rimligt att avvika från dessa principer och kompensera den enskilde för den skada som drabbar honom eller henne.

Sådana undantagssituationer kan tänkas uppstå lite varstans i tillämpningen. I något fall kan det tyckas oskäligt att verksamhetsutövaren får stå kostnaderna för att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet återkallas på grund av oförutsedda olägenheter. I ett annat fall kan det framstå som oskäligt att ett förbud meddelas en icke tillståndspliktig verksamhet med stöd av hänsynsreglerna.

De situationer som i dag inte medför någon rätt till ersättning men där det av billighetsskäl skulle kunna vara motiverat med en rätt till ersättning är alltså så pass olikartade att det är svårt att ringa in de specifika fallen innan de uppstår. Det går inte heller att lagstifta om varje enskilt fall och det finns ett egenvärde i att inte ha alltför detaljerade ersättningsbestämmelser i vanlig lag. Frågan är då om det behövs en generell ersättningsbestämmelse för att fånga upp undantagsfallen.

### 5.1.2 En generell ersättningsbestämmelse?

Utredningen har utformat ett utkast till en generell ersättningsbestämmelse, men stannat vid slutsatsen att en sådan bestämmelse inte bör införas. Utredningen bedömer ändå att det finns ett värde i att offentliggöra det utkast som har övervägts. Utkastet finns i bilaga 3. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Den omständigheten att det inte går att lagstifta särskilt om de undantagssituationer där det skulle kunna vara motiverat att lämna ersättning, talar för att en generell ersättningsbestämmelse införas. En sådan bestämmelse skulle göra det möjligt för tillämparen att lämna ersättning varje gång det vid en proportionalitetsbedömning, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, skulle framstå som orimligt att den enskilde ensam får bära kostnaderna för ett nödvändigt ingrepp.

---

<sup>1</sup> I kapitel 6 kommer utredningens slutsatser i den delen att diskuteras ytterligare.

Det kan också tänkas att möjligheten att lämna ersättning skulle ge tillämparen större frihet vid valet av åtgärd i vissa fall. I stället för att välja det för den enskilde minst ingripande alternativet kan det mest ändamålsenliga alternativet väljas om den enskilde kompenseras för ingreppet och åtgärden därför framstår som proportionerlig. Myndigheternas möjligheter att vidta mer långtgående åtgärder skulle i vissa fall öka.

Som kommer att diskuteras mer ingående i kapitel 7 finns det, framförallt beträffande miljöbalkens bestämmelser, i vissa fall en gråzon där det kan vara svårt att veta vilket bemyndigande en rådgivningsinskränkande åtgärd bör stödja sig på. Hur tillstånds- och tillsynsmyndigheterna tolkar och tillämpar hänsynsreglerna och andra bestämmelser kan därför komma att påverka ersättningsrätten. En generell ersättningsbestämmelse skulle ge den enskilde en ökad trygghet i dessa fall. Det avgörande för ersättningsrätten skulle vara åtgärden och inte valet av bemyndigande.

Även om en generell ersättningsregel skulle skapa en ökad flexibilitet i tillämpningen som på många sätt framstår som önskvärd är en sådan lösning dock förenad med en mängd svårigheter. Till att börja med skulle en generell ersättningsbestämmelse med nödvändighet bli så allmänt hållen att den knappast skulle ge någon vägledning för hur enskilda fall ska bedömas. Bestämmelsen skulle bli svårtillämpad och i alltför stor utsträckning överlämna bedömningen av i vilka situationer ersättning ska ges till tillämparen. Det kan antas att det kommer att utvecklas olika praxis från kommun till kommun och mellan myndigheter. I slutänden blir det upp till domstolen att mer eller mindre efter fritt skön avgöra när ersättning ska ges.

Även med en snävare formulering som har presenterats som alternativ 1 och 2 i kapitel 1 och alternativ 2 och 3 i kapitel 2 i utkastet kommer en osäkerhet kring när ersättning ska ges att utsträckas till de typer av rådgivningsinskränkningar där det i dag är klart att ingen ersättning ska lämnas, t.ex. rådgivningsinskränkningar till följd av åtgärder som vidtas med stöd av hänsynsreglerna. Det finns risk för att osäkerheten i tillämpningen leder till att principerna frångås i en utsträckning som inte alls varit avsedd och att bestämmelsen således skulle kunna innebära ett betydande avsteg från flera, i svensk och internationell miljö rätt vedertagna principer.

Om det inte går att förutse huruvida ersättning kommer att utgå vid en framtida prövning av ersättningsfrågan är det inte heller möjligt för tillämparen att vid avgörandet av om en åtgärd ska vid-

tas eller inte tas med ersättningsfrågan som en parameter i proportionalitetsbedömningen. Det finns då en risk för att själva möjligheten att föra en ersättningstalan, snarare än den faktiska möjligheten att få ersättning, blir den omständighet som det kommer att tas hänsyn till i bedömningen. En sådan proportionalitetsbedömning skulle vara till nackdel för den enskilde.

Ett annat problem med en generell ersättningsregel är frågan hur avgränsningen av området hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska ske. Frågan gör sig särskilt gällande om ersättningsrätten regleras i en särskild lag (kapitel 1 i bilaga 3) eftersom den exakta avgränsningen skulle behöva framgå direkt av lagtext, se 1 § i utkastet. Som framgår av kapitel 3 låter sig en sådan avgränsning inte göras särskilt lätt. Även sådana markreglerande lagar som plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen, bostadsförvaltningslagen m.fl. möjliggör i varierande grad rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Även om en bestämmelse i stället skulle införas i 31 kap. 4 § miljöbalken uppkommer gränsdragningsfrågor. Om en ersättningsbestämmelse av det slag som nu diskuteras införs i miljöbalken bör en sådan rätt i konsekvensens namn även införas i vissa av de andra lagar som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Fråga blir då om bestämmelsen endast ska införas i sådana lagar som, enligt utredningens slutsatser i kapitel 4, avser att skydda intressen som väger lika tungt eller lättare än sådana intressen som kan omfattas av inskränkningar enligt miljöbalken (t.ex. minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter, lagen om kontinentalsockeln, skogsvårdslagen, strålskyddslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet), eller om bestämmelsen även ska införas i sådana lagar vars skyddsintressen är av "absolut" karaktär, t.ex. skyddslagen.

Om en ersättningsregel motiveras av billighetsskäl går det att argumentera för att det faktiskt är i just de senare fallen som den enskilde drabbas särskilt hårt och i regel aldrig har någon möjlighet att förutse eller förebygga ingripandet. Om skyddslagen förenas med en rätt till ersättning av billighetsskäl kan det ifrågasättas om det inte borde finnas en sådan rätt även för åtgärder vidtagna med stöd av polislagen och rättegångsbalken.

Gränsdragningsproblematiken och de politiska frågor som är kopplade till den torde också vara den huvudsakliga anledningen till att man inte lyckades enas om en undantagsregel i 2 kap. 15 § regeringsformen för rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljö-

skydds- och säkerhetsskäl, när frågan granskades av 1999 års författningsutredning.<sup>2</sup>

Efter att ha vägt för- och nackdelar med en generell ersättningsbestämmelse mot varandra har utredningen kommit till slutsatsen att en så allmänt hållen bestämmelse som skulle behövas för att fånga upp de undantagsfall där det av billighetsskäl är motiverat att göra vissa avsteg från gällande principer för ersättning inte är möjlig. En sådan regel skulle inte uppfylla de höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen som vi enligt våra direktiv ska eftersträva. Någon generell regel om när ersättning ska lämnas på grund av rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bör därför inte införas.

## 5.2 Hur undviks orimliga resultat utan kompletterande ersättningsbestämmelser?

### Bedömning

- Det behövs inte någon allmän bestämmelse om att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras vid normgivning och tillämpning av bestämmelser som medför att en rådighetsinskränkning drabbar den enskilde.
- Frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas måste slutligt avgöras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet.
- Om någon ersättningsrätt inte finns i ett särskilt fall påverkar det proportionalitetsbedömningen och följaktligen det allmännas möjligheter att vidta åtgärden.
- I en situation där ett önskat resultat kan uppnås på flera sätt är det tillämparens skyldighet att överväga de alternativa handlingsätten och i en valsituation beakta om lagstiftaren avsett att ersättning ska lämnas eller inte.

Vi har ovan konstaterat att det inte är lämpligt att generellt reglera ersättningsrätten för de undantagsfall där det av billighetsskäl skulle kunna vara motiverat att göra vissa avsteg från gällande principer för ersättning. Vi har också konstaterat att frågan om en viss

<sup>2</sup> SOU 2001:19 s. 108 f.

situation i tillräcklig mån avviker från typsituationen eller i övrigt är sådan att det är skäligen att frångå gällande principer för ersättning beror av de hänsyn som gör sig gällande i det specifika fallet. Det är därför svårt att peka ut dessa situationer innan de uppstår och särskilt reglera dem i lag. När en sådan situation väl dyker upp måste den således kunna hanteras på ett bra sätt i tillämpningen.

Som redan har framhållits på flera ställen måste det avgöras i det enskilda fallet om det är rimligt att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl utan att ersättning lämnas. Om någon ersättningsrätt inte finns i ett särskilt fall påverkar det proportionalitetsbedömningen och följaktligen det allmännas möjligheter att vidta åtgärden. Att inte göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet skulle vara att frångå Europadomstolens tolkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Som har påpekats går det inte att lagstifta om varje enskilt fall. Proportionalitetsbedömningen i ett lagstiftningsärende kommer således att ta sikte på typsituationen, och det blir upp till tillämparen att se till så att ingreppet i det enskilda fallet inte orsakar orimliga resultat. Generella föreskrifter kan t.ex. medföra väldigt olikartade konsekvenser för olika verksamhetsutövare beroende på verksamhetens omfattning och art.

I vissa fall framgår tillämparens skyldighet att göra en proportionalitetsbedömning uttryckligen av lag, se t.ex. 2 kap. 7 § och 7 kap. 25 § miljöbalken eller 2 kap. 1 § plan- och bygglagen. Ibland ges också en fingervisning om vilka hänsyn som ska beaktas i just de fallen. I övrigt ska tillämparen göra en bedömning utifrån de hänsyn som gör sig gällande i den aktuella situationen och med ledning av de principer som framgår av föregående kapitel.

Skulle proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet leda till slutsatsen att det inte är rimligt att den enskilde får bära kostnaderna för en rådighetsinskränkning och det inte finns någon rätt till ersättning bör detta resultera i att åtgärden inte vidtas.

Valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet är en annan viktig faktor att ta hänsyn till i sammanhanget. Många gånger kan ett önskat resultat uppnås på flera sätt och att överväga alternativa handlingssätt måste ingå som ett led i proportionalitetsbedömningen.

Det finns t.ex. ingen rätt till ersättning då åtgärder vidtas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 12 § miljöbalken om växt- och djurskyddsområde. Ska mer ingripande åtgärder vidtas bör tilläm-

paren därför överväga om det är mer proportionerligt att inrätta ett naturreservat med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 5 § och lämna ersättning till verksamhetsutövaren. Detsamma gäller åtgärder med stöd av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. Ska mer ingripande åtgärder vidtas bör tillämparen överväga att stödja ingripandet på bestämmelserna i 7 kap. 5 § eller 11 § miljöbalken i stället för på artskyddsförordningen, så att verksamhetsutövaren kan få ersättning för uppkomna skador.<sup>3</sup>

Det är tillämparens skyldighet att i en valsituation överväga om lagstiftaren avsett att ersättning ska utgå eller inte. Ledning kan oftast hämtas ur förarbetena till de aktuella bestämmelserna.<sup>4</sup> Även om myndigheter, kommuner och länsstyrelser i många fall uppträder som den enskildes motpart medför delegation av normgivningsmakt och rättstillämpning en skyldighet att ta hänsyn till den enskildes intressen och ett ansvar att handla i enlighet med lagstiftarens vilja.<sup>5</sup>

Eftersom det som är gemensamt för alla fall är att en proportionalitetsbedömning ska göras uppkommer frågan om proportionalitetsprincipens vikt för ersättningsrätten bör understrykas genom en särskild lagbestämmelse. Med hänsyn till att de situationer som omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen är så omfattande och varierande att de omständigheter som kan komma att påverka proportionalitetsbedömningen inte går att ringa in närmare än vad som har gjorts i föregående kapitel, skulle en bestämmelse av nu aktuellt slag bli mycket allmänt hållen.

Eftersom proportionalitetsprincipen redan är en vedertagen del av svensk rätt och Europadomstolens hantering av ersättningsrätten inom ramen för artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får anses vara vägledande för motsvarande prövning i svensk rätt, framstår en sådan allmänt hållen bestämmelse som överflödig.

---

<sup>3</sup> Ang. tolkning och tillämpningen av artskyddsförordningens bestämmelser se även avsnitt 7.3.

<sup>4</sup> Se t.ex. prop. 1997/98:45 del 2 s. 82 f.

<sup>5</sup> Ang. detta se kapitel 7.

### 5.3 EU-rättsliga regler och proportionalitetsbedömningen

#### Bedömning

- Frågan om ersättning måste övervägas varje gång en implementering av EU-rätt medför en utökad eller minskad möjlighet för det allmänna att vidta rådighetsinskränkningar.

Flera av miljöbalkens bestämmelser är resultatet av implementering av EU-rättsliga regler. I vissa fall innebär de EU-rättsliga bestämmelserna att den svenska normgivaren eller tillämparen har ett begränsat utrymme att göra egna proportionalitetsbedömningar vid införandet och tillämpningen av regler som medför rådighetsinskränkningar för den enskilde.

Detta gäller särskilt i fråga om sådana rättsakter som inte får införlivas i nationell rätt utan är direkt gällande, i huvudsak EU-förordningar. Till följd av sådana rättsakter kan tvingande EU-rättsliga regler t.ex. bryta igenom ett tillstånds rättskraft, 24 kap. 3 § första stycket 7 miljöbalken.

Som nämnts i föregående kapitel kan statsstödsreglerna också hindra lagstiftaren från att införa en ersättningsrätt om en sådan ersättningsrätt kan uppfattas som kompensation för anpassning till EU-rättsliga krav.

De principer och riktlinjer för bedömningen av om en rådighetsinskränkning ska vidtas och om den i sådana fall ska vara förenad med en rätt till ersättning som diskuterats i föregående kapitel, kan alltså delvis sättas ur spel genom EU-rättsliga krav.

Situationen behöver troligen inte uppstå särskilt ofta. Inom det område där det kan bli aktuellt med rådighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskyddsskäl av det slag som nu är i fråga är direktiv den rättsliga form som oftast används. Direktiven är bindande i förhållande till det resultat som ska uppnås men överlåter åt medlemsstaterna att besluta om den närmare formen för genomförandet, till skillnad från vad som är fallet i fråga om förordningar.

Genom att vid genomförandet förutse och beakta de intressekonflikter som kan uppstå på grund av EU-rättens krav kan situationer där den enskilde får bära en orimlig ekonomisk börda undvikas. Det förtjänar återigen att understrykas att frågan om ersättning alltid måste övervägas varje gång en implementering av EU-

rätt medför en utökad eller minskad möjlighet för det allmänna att vidta rådighetsinskränkningar.<sup>6</sup>

Eftersom det kan röra sig om så vitt skilda situationer är det svårt att ge något generellt recept på hur man bör gå tillväga för att säkerställa att den enskilde inte drabbas orimligt hårt. Det får i stället bli en fråga för normgivaren och tillämparen i det enskilda fallet att, inom de ramar EU-rätten skapar, söka lösningar som beaktar rådande principer för ersättning i så stor utsträckning som möjligt.

## 5.4 Sammanfattning

En ersättningsrätt finns i de fall lagstiftaren ansett att ett ingrepp av visst slag är nödvändigt för att uppnå ett önskat resultat men man vid en intresseavvägning har funnit att det med hänsyn till arten av det allmänna intresse som ska skyddas och ingreppets effekter för den enskilde inte framstår som rimligt att den enskilde ensam ska bära kostnaderna.

Med stöd av de principer och riktlinjer som diskuterats i kapitel 4 bör det vara upp till lagstiftaren att varje gång en regel om inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl övervägs göra en bedömning av om tillämpningen av dessa principer kräver att ersättning lämnas till den som drabbas av åtgärden.

Även om de principer och riktlinjer för ersättningsrätten som framgår av föregående kapitel ska gälla över lag kan det i undantagsfall framstå som rimligt att avvika från dessa och kompensera den enskilde för den skada som drabbar honom. De situationer som i dag inte medför någon rätt till ersättning men där det av billighetsskäl skulle kunna vara motiverat med en rätt till ersättning torde vara så pass olikartade att det är svårt att peka ut dem innan de uppkommer. Det är inte heller möjligt att lagstifta om det specifika fallet.

Någon generell regel om när ersättning ska ges på grund av rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bör dock inte införas på grund av de tolknings- och tillämpningsproblem en sådan regel skulle innebära i praktiken. Dessa problem skulle i förlängningen kunna leda till en betydande

---

<sup>6</sup> Ang. konsekvenserna av att frågan förbigås eller att de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar får en otydlig utformning, se avsnitt 7.3.



osäkerhet kring när ersättning ska lämnas, en rättsosäkerhet för den enskilde och alltför stort utrymme för tillämpande myndigheter att göra egna bedömningar efter fritt skön.

Inte heller är det aktuellt att på annat sätt samordna eller likrikta ersättningsbestämmelserna i de olika lagarna eftersom de utformats efter de särskilda förhållanden respektive lag avser att reglera.

Frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas måste avgöras genom en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Om någon ersättningsrätt inte finns i ett särskilt fall påverkar det proportionalitetsbedömningen och följaktligen det allmännas möjligheter att vidta åtgärden.

Många gånger kan ett önskat resultat uppnås på flera sätt och att överväga alternativa handlingssätt måste ingå som ett led i proportionalitetsbedömningen. Det är tillämparens skyldighet att i en valsituation överväga om lagstiftaren avsett att ersättning ska utgå eller inte. Ledning kan oftast hämtas ur förarbetena till de aktuella bestämmelserna. Även om myndigheter, kommuner och länsstyrelser i många fall uppträder som den enskildes motpart medför delegation av normgivningsmakt och rättstillämpning en skyldighet att ta hänsyn till den enskildes intressen och ett ansvar att handla i enlighet med lagstiftarens vilja.

I vissa fall framgår tillämparens skyldighet att göra en proportionalitetsbedömning uttryckligen av lag tillsammans med en fingervisning om vilka hänsyn som ska beaktas i just de fallen. I övriga fall ska tillämparen göra en bedömning utifrån de hänsyn som gör sig gällande i den aktuella situationen, med ledning av de principer som framgår av föregående kapitel och med beaktande av lagstiftarens intentioner. Någon allmän bestämmelse om att en proportionalitetsbedömning ska göras är dock inte påkallad. Detta dels mot bakgrund av att de situationer som omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen är så omfattande och varierande att det inte närmare än vad som har gjorts i föregående kapitel går att ringa in de omständigheter som kan komma att påverka proportionalitetsbedömningen, dels med hänsyn till att proportionalitetsprincipen redan får anses vara en vedertagen del av svensk rätt.

I vissa fall innebär de EU-rättsliga bestämmelserna att den svenska normgivaren eller tillämparen har ett begränsat utrymme att göra egna proportionalitetsbedömningar vid införandet eller tillämpningen av regler som medför rådighetsinskränkningar för den enskilde.

De principer och riktlinjer för bedömningen av om en rådhetsinskränkning ska vidtas och om den i sådana fall ska vara förenad med en rätt till ersättning som diskuterats i föregående kapitel kan då helt eller delvis sättas ur spel.

Normgivaren och tillämparen får i det enskilda fallet söka lösningar som beaktar rådande principer för ersättning i så stor utsträckning som möjligt inom de ramar EU-rätten skapar.

## 6 Finns det oklara och inkonsekventa ersättningsregler?

Som har konstaterats ovan har utredningen kommit till slutsatsen att det över lag råder kongruens i ersättningssystemet. Ersättningsreglerna har utformats efter de principer och riktlinjer som framgår av föregående kapitel och med beaktande av de hänsyn som varit aktuella i de fall som regleringen avser. I detta avsnitt diskuteras dock några bestämmelser vars överensstämmelse med gällande principer, åtminstone vid ett första påseende, kan tyckas oklara.

### 6.1 Lagenlighetsprincipens räckvidd och rättssäkerheten

#### Bedömning

- Proportionalitetsprincipen och principen om den enskildes legitima förväntningar sätter en gräns för vad som är rimligt att kräva av den enskilde med stöd av lagenlighetsprincipen. Det behövs ingen särskild regel om detta.

Så som konstaterats i det föregående är en grundläggande förutsättning för att ersättning ska lämnas att den användning av mark och byggnad som inskränkningen avser är lagenlig.<sup>1</sup> Om en verksamhet bedrivs i strid med lag, föreskrifter eller tillståndsvillkor kan markägaren alltså inte påräkna någon ersättning om det allmänna vidtar åtgärder för att tvinga verksamhetsutövaren till efterlevnad av lagen.

Principen om lagenlighet bärs upp av tanken att den enskilde själv har en möjlighet att skaffa sig kunskap om vad lagen ställer för

---

<sup>1</sup> SOU 1993:40 s 234, prop. 1997/98:45 del 2 s. 514.

krav på en viss verksamhet och därför bör bära ansvaret för förluster till följd av en ovilja eller oförmåga att anpassa sin verksamhet till dessa krav. Motsatsvis har Europadomstolen tillmätt den enskildes legitima förväntningar på att få använda sin egendom på ett visst sätt avgörande betydelse vid proportionalitetsbedömningen i flera fall.<sup>2</sup> Lagenlighetsprincipen får alltså inte utsträckas så långt att den påverkar rättssäkerheten.

För att veta när principen om lagenlighet kan tillämpas måste en skillnad göras mellan när det är fråga om krav med stöd av befintlig lagstiftning och när det är fråga om införandet av ny lagstiftning.

Då principen om lagenlighet upp bärs av tanken att den enskilde själv har en möjlighet att skaffa sig kunskap om vad lagen ställer för krav på en viss verksamhet kan lagenlighetsprincipen inte tillämpas när det är fråga om att införa ny lagstiftning.

Av samma skäl borde den heller inte kunna tillämpas då en myndighet med stöd av generella förordnanden meddelar föreskrifter som innebär högre krav än vad som framgår av allmänna aktsamhetsregler eller andra bestämmelser i lagen, t.ex. vid genomförande av EU-direktiv.

I fråga om att ändra villkoren i eller återkalla ett tillstånd får också skillnaden mellan vad som utgör nya risker och vad som utgör en omvärdering av tidigare kända risker betydelse.<sup>3</sup> Den senare gränsdragningen kommer att behandlas i avsnitt 6.3.

Med ovanstående utgångspunkter framstår lagenlighetsprincipens tillämpning i fråga om allmänna hänsynsregler som ett gränsfall där rättssäkerheten kan ifrågasättas.

Som nämnts i föregående kapitel medför principen om lagenlighet att en verksamhetsutövare på grund av allmänna hänsynsregler, i framförallt miljöbalken men även i annan lagstiftning på området och möjligen också i villkor i tillstånd meddelade med stöd av dessa lagar<sup>4</sup>, är skyldig att anpassa sin verksamhet till nya rön, ny forskning och oförutsedda olägenheter utan att kunna göra anspråk på någon rätt till ersättning.

Skyldigheten är tämligen långtgående. Av 26 kap. 9 § miljöbalken följer att tillsynsmyndigheterna kan lägga hänsynsreglerna direkt till grund för förelägganden eller förbud eftersom dessa är rättsligt bindande. I linje med detta har också ansetts att återkallelse av ett tillstånd eller en ändring av villkoren i ett tillstånd för

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 4.2.2 och 6.3.

<sup>3</sup> Se avsnitt 4.2.2.

<sup>4</sup> Se t.ex. 16 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

att uppnå överensstämmelse med gällande lag inte heller berättigar till ersättning.<sup>5</sup>

Hänsynsreglerna och motsvarande bestämmelser och villkor i andra lagar och tillstånd meddelade med stöd av dessa syftar alla till att möta risker som är betydande av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Med hänsyn till framförallt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken men även till försiktighetsprincipen och principen om förorenarens betalningsansvar är det inte orimligt att kräva att den som bedriver en verksamhet som kan medföra fara för andras liv, hälsa och säkerhet ser till att hålla sig uppdaterad på ny forskning och nya rön inom verksamhetsområdet så att verksamheten löpande kan anpassas därefter.

Mot bakgrund av detta ansvar att hålla sig uppdaterad framstår det inte heller som orimligt att verksamhetsutövaren får bära kostnaderna för eventuella rådighetsinskränkningar som beror på dennes oförmåga att anpassa verksamheten efter nya rön. Med andra ord, ingreppet kan inte i dessa fall anses strida mot hans eller hennes legitima förväntningar om att få bedriva sin verksamhet på ett visst sätt och därmed inte heller anses strida mot rättssäkerheten.

Under remissbehandlingen i lagstiftningsärendet om miljöbalken uttryckte vissa remissinstanser dock en oro för att hänsynsreglerna var så allmänt hållna och applicerbara på så många olika situationer att det för den enskilda verksamhetsutövaren blev svårt att tillämpa dem i praktiken. Även lagrådet uttryckte en oro över att reglerna inte i alla avseenden var förenliga med rättssäkerhetens krav.<sup>6</sup> Regeringen bemötte kritiken på följande sätt.

Hänsynsreglerna kan sägas ange den grad av hänsyn som skall iakttas. Denna nivå framgår av respektive bestämmelse läst tillsammans med den avvägningsregel som finns i 7 § i samma kapitel. Sistnämnda regel kan sammanfattas med att kraven skall vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. Det kan inte undvikas att även andra typer av avvägningar ibland måste göras. Andra skyddsvärda intressen kan stå i konflikt med miljöhänsynen. T.ex. kan den kortsiktigt effektivaste olycksförebyggande åtgärden innebära en långsiktigt större försämring för den yttre miljön än en mindre, men kanske ändå tillräckligt, effektiv lösning. I en sådan situation måste en avvägning göras mellan vad som kan anses vara en acceptabel nivå för de olika skyddsintressena och med beaktande av den totalt sett bästa lösningen. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste också alltid en

<sup>5</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 552, prop. 2009/10:80 s 168 och avsnitt 4.2.2.

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 448.

avvägning göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen är rena miljöintressen. De krav som ställs får inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de förleder.<sup>7</sup>

Det är alltså viktigt att principen om lagenlighet inte utnyttjas för att kringgå rätten till ersättning, t.ex. genom att ingrepp mot en verksamhet sker med stöd av hänsynsreglerna i en situation där det mest proportionerliga hade varit att stödja ingreppet på föreskrifter enligt 7 kap. 5 eller 22 §§. Proportionalitetsprincipen får anses sätta en gräns för vad som är möjligt att kräva av den enskilde i detta avseende. Som framgår ovan bör en proportionalitetsbedömning alltid göras oavsett om en åtgärd vidtas med stöd av befintlig lag eller med stöd av ny lagstiftning. Utgången påverkas dock av legitimiteten i den enskildes förväntningar på att verksamheten får fortgå oinskränkt. Genom att beakta den enskildes legitima förväntningar tillgodoses rättsäkerheten.<sup>8</sup> Eftersom detta är något som följer direkt av de aktuella principerna behöver det inte uttryckas i en särskild regel.

### 6.1.1 Sammanfattning

Principen om lagenlighet innebär att den enskilde inte ska ha någon rätt till ersättning för att underkasta sig inskränkningar som vidtas med stöd av bestämmelser som var i kraft när en viss markanvändning påbörjades.

Principen bärs upp av tanken att den enskilde själv har en möjlighet att skaffa sig kunskap om vad lagen ställer för krav på en viss verksamhet och därför bör bära ansvaret för förluster till följd av en ovilja eller oförmåga att anpassa sin verksamhet till dessa krav.

Även om lagenlighetsprincipen innebär att den enskilde i princip är tvungen att underkasta sig inskränkningar som vidtas med stöd av bestämmelser som var i kraft när verksamheten påbörjades måste hänsyn tas till vad den enskilde, utifrån gällande bestämmelser, med fog kunnat förvänta sig i fråga om att få bedriva sin verksamhet oinskränkt.

Om en åtgärd, som visserligen stödjer sig på bestämmelser som var i kraft när verksamheten påbörjades, är av sådant slag att det

---

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 206 f.

<sup>8</sup> Ang. detta se avsnitt 4.2.2.

inte framstår som rimligt att kräva att den enskilde skulle ha förutsett denna och frivilligt anpassat sin verksamhet därefter, bör åtgärden inte vidtas om den medför orimligt betungande ekonomiska konsekvenser för den enskilde. I stället bör andra åtgärder övervägas.

Även om lagenlighetsprincipens tillämpningsområde är vidsträckt på grund av många allmänt hållna bestämmelser i framförallt miljöbalken, sätter proportionalitetsprincipen och principen om den enskildes legitima förväntningar således en gräns för vad som kan krävas av den enskilde med stöd av denna princip.

## 6.2 Områdesskyddet i miljöbalken

### Bedömning

- Bestämmelserna om ersättning vid inskränkningar till följd av beslut om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken överensstämmer med rådande principer för ersättning vid rådhetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Bestämmelserna bör därför behållas oförändrade.

### 6.2.1 Allmänt

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelserna om områdesskydd som möjliggör inrättandet av skyddsområden för ett antal olika syften. Bestämmelserna har behandlats olika ur ersättningshänseende. I detta avsnitt har vi tittat närmare på vad som har motiverat denna skillnad och hur väl ersättningsrätten stämmer överens med de principer som diskuterats i föregående kapitel.

### 6.2.2 Naturreservat och miljöskyddsområden

Hur lagstiftaren har värderat bevarandebeståndet kontra skyddsintressen kommer till tydligt uttryck i miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd genom den åtskillnad i ersättningshänseende som görs mellan naturreservat och miljöskyddsområde.

Bestämmelserna om naturreservat har sitt ursprung i naturvårdslagen medan bestämmelserna om miljöskyddsområde hade sina föregångare i miljöskyddslagen.

Vid rådighetsinskränkningar som vidtas för att inrätta eller bevara ett naturreservat enligt 7 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken finns en möjlighet för den enskilde att kräva ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 2. Någon liknande rätt till ersättning finns inte vid inrättandet eller bevarandet av ett miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19 och 20 §§.

Syftet med ett naturreservat ska enligt 7 kap. 4 § miljöbalken vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Uttrycket ”vårda och bevara värdefulla naturmiljöer” motsvarar det i 7 § naturvårdslagen använda uttrycket att området särskilt skyddas eller vårdas ”på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet”. Exempelvis kan behovet av att bevara landskapsbilden och geologiskt intressanta formationer tillgodoses genom bildandet av naturreservat.<sup>9</sup> De åtgärder som kan bli aktuella att vidta med stöd av 7 kap. 5 och 6 §§ är i första hand förebyggande åtgärder såsom förbud mot bebyggelse, skogsavverkning, tillträde under vissa perioder m.m.

Syftet med ett miljöskyddsområde är att skydda ett område där särskilda åtgärder krävs på grund av att det är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs. Det kan t.ex. handla om att komma tillrätta med utsläpp som orsakar övergödning i ett vattenområde.<sup>10</sup> De åtgärder som kan bli aktuella att vidta med stöd av 7 kap. 20 § är i första hand sådana som behövs för att komma tillrätta med de skadliga verksamheter som orsakar föroreningarna.

Principen om att förorenaren betalar gör sig således starkt gällande beträffande miljöskyddsområden men inte avseende naturreservat, vilket motiverar skillnaden i ersättningshänseende.

---

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 71.

<sup>10</sup> A. prop. del 2 s. 92.



### 6.2.3 Övriga områdesskydd av bevarandekaraktär

Utöver bestämmelserna om naturreservat innehåller 7 kap. miljöbalken ett antal ytterligare möjligheter att besluta om områdesskydd och rådighetsinskränkningar inom dessa områden. Av dessa är bestämmelserna om nationalpark, kulturreservat, naturminne, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde och särskilt skyddade områden enligt 27 § av bevarandekaraktär. De åtgärder som kan komma i fråga syftar i första hand till att bevara en befintlig miljö och inte till att komma tillrätta med föroreningsproblem och miljöfarlig verksamhet.

En rätt till ersättning är knuten till vissa fall av rådighetsinskränkningar på grund av bestämmelserna om nationalpark, kulturreservat, biotopskyddsområde, och bestämmelserna i 27 § om särskilt skyddade områden, 31 kap 4 § första stycket 2–4 och 6. Vid rådighetsinskränkningar på grund av bestämmelserna om naturminne, djur- och växtskyddsområde och strandskyddsområde finns dock ingen rätt till ersättning.

Att någon rätt till ersättning inte har knutits till bestämmelserna om naturminne och djur- och växtskyddsområde bör i första hand bero på att de åtgärder som kan vidtas med stöd av dessa bestämmelser är tänkta att vara mer begränsade.<sup>11</sup>

Beträffande djur- och växtskyddsområde uttalades då bestämmelsens motsvarighet infördes i naturvårdslagen att skyddsföreskrifterna inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.<sup>12</sup> Regeringen anförde i miljöbalkspropositionen att om det fordras ett längre gående skydd för djur- och växtlivet måste andra och mer ingripande skyddsformer väljas, t.ex. naturreservat, för att samtliga intressen ska komma fram och kunna vägas mot varandra.<sup>13</sup> Detsamma gäller naturminnen.<sup>14</sup>

Det är alltså för tillämparen fråga om att använda sig av det områdesskydd som bäst tillvaratar både det skyddsvärda intresset och motstående intressen. Valet av bemyndigande är en del av den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras när en rådighetsinskränkande åtgärd vidtas och som beträffande områdesskydden särskilt framgår av 7 kap. 25 § miljöbalken.

Strandskyddsbestämmelserna skiljer sig från övriga områdesskydd på så sätt att det här är fråga om förbudslagstiftning. Som

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 311.

<sup>12</sup> Prop. 1974:166 s. 118.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 82.

<sup>14</sup> A. prop. s. 79.

tidigare framhållits innebär rådande principer att den enskilde inte ska vara berättigad till någon ersättning för att följa lagen eller för att förväntningar om ändringar i markens användning inte infrias.<sup>15</sup>

Mot bakgrund av dessa principer är det rimligt att någon ersättning inte ges vid t.ex. vägrad strandskyddsdispens. Det bör inte kunna bli fråga om att någon pågående markanvändning avsevärt försvåras genom ett sådant beslut då de näringar som typiskt sett är beroende av direkt kontakt med vattnet omfattas av undantaget från strandskyddet i 16 §.

#### 6.2.4 Vattenskyddsområde

I 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken finns bestämmelser om vattenskyddsområde. Dessa bestämmelser hade sina motsvarigheter i vattenlagen. Förutsättningen för områdesskydd av detta slag är att en yt- eller grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt behöver skyddas.

Det har både före och efter miljöbalkens tillkomst diskuterats om den rätt till ersättning som enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken finns vid rådighetsinskränkningar avseende vattenskyddsområden utgör ett avsteg från gängse principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.<sup>16</sup>

I skyddsföreskrifter enligt 22 § kan förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel, spridning av bekämpningsmedel, infiltration av hushållspillvatten och kommunalt dagvatten, industriell verksamhet, transport av farligt gods, anläggande av vägar, bebyggelse, grävning, täktverksamhet, bad, båtfordon och fiske.<sup>17</sup>

Syftet med bestämmelsen är således i första hand att skydda en yt- eller grundvattentillgång från förorening för att säkra landets dricksvattentillgångar, dvs. utpräglade hälsoskyddsskäl.

Liksom är fallet avseende skyddsföreskrifter för ett miljöskyddsområde kan skyddsföreskrifterna för ett vattenskyddsområde beröra en verksamhet som bedrivs med tillstånd. Föreskrifterna kan alltså bryta igenom ett tillstånds rättskraft och medföra inskränkningar i befintliga tillstånd även i sådana frågor som

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:80 s. 168 och avsnitten 3.2 och 4.2.4 och 4.2.5.

<sup>16</sup> Jfr. G. Michanek, Miljörättslig tidskrift 1995:2 s. 168 not 42 och SOU 2001:19 s. 107.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 94.

var föremål för bedömning vid tillståndsprövningen, 24 kap. 1 § miljöbalken.

Skyddsföreskrifter för övriga skyddsområden har inte denna räckvidd. Skillnaden beror på skillnaden i art och tyngd av de intressen som avses skyddas genom inrättandet av ett miljö- eller vattenskyddsområde jämfört med övriga områdesskydd i 7 kap. miljöbalken.

Enbart sett till skyddsintressets styrka kan det mot denna bakgrund argumenteras för att bestämmelserna om vattenskyddsområde har mer gemensamt med bestämmelserna om miljöskyddsområde än med områdesbestämmelserna av bevarandekaraktär.

Ur denna aspekt finns det alltså lite som talar för att inte behandla rådighetsinskränkningar enligt 7 kap. 22 § miljöbalken på samma sätt som rådighetsinskränkningar enligt 7 kap. 20 § miljöbalken i ersättningshänseende. Ändå finns en rätt till ersättning för den enskilde som drabbas av inskränkningar vidtagna med stöd av 7 kap. 22 § men inte för den som drabbas av åtgärder vidtagna med stöd av 7 kap. 20 §.

Skälet till att man i ersättningshänseende har valt att i stället jämställa vattenskyddsområden med områdesskydd av bevarandekaraktär är att man, trots tyngden i det intresse som ska skyddas, ansett den enskilde mer skyddsvärd i dessa situationer än då åtgärder vidtas till skydd för ett miljöskyddsområde.

Den främsta anledningen till detta är troligen att åtgärder enligt 7 kap. 22 §, liksom åtgärder enligt övriga områdesskyddsbestämmelser av bevarandekaraktär, i stor utsträckning vidtas i rent förebyggande syfte, dvs. utan att någon förorening konstaterats i ett vattenområde. Skyddsnivån är mycket hög, vilket ofta medför långtgående krav på verksamhetsutövare i området, och det rör sig därtill om stora arealer som ska skyddas. Det är alltså inte bara fråga om att vidta åtgärder mot verksamheter som utgör en faktisk risk utan även mot verksamheter som utgör en potentiell risk.

Mot denna bakgrund är det tydligt att principen om förorenarens betalningsansvar många gånger inte alls är tillämplig då åtgärder vidtas med stöd av 7 kap. 22 §. Även om skyddsintresset är tungt vägande syftar bestämmelserna om vattenskyddsområde i första hand till att bevara ett vattenområde och inte till att begränsa en pågående miljöskada. Det framstår därför som rimligt att verksamhetsutövaren, i likhet med vad som gäller i fråga om övriga områdesskydd av bevarandekaraktär, under vissa förutsättningar har en möjlighet att begära ersättning vid åtgärder enligt 7 kap.

22 §, trots att någon sådan rätt inte finns vid åtgärder enligt 7 kap. 20 §.

Sammanfattningsvis finns det skäl att i ersättningshänseende behandla inskränkningar till följd av beslut om inrättande av vattenskyddsområde på samma sätt som rådighetsinskränkningar till följd av beslut om inrättande av naturskyddsområde och liknande områdesskydd av bevarandekaraktär. Den rätt till ersättning som följer av 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken överensstämmer med rådande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Utredningen föreslår därför ingen ändring av bestämmelsen.

### 6.2.5 Sammanfattning

Hur lagstiftaren har värderat bevarandeintressen kontra skyddsintressen kommer till tydligt uttryck i miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd genom den åtskillnad i ersättningshänseende som görs mellan å ena sidan de områdesskydd som tidigare fanns i naturvårdslagen och å andra sidan det områdesskydd som förr reglerades i miljöskyddslagen.

Det områdesskydd som före miljöbalkens tillkomst återfanns i vattenlagen behandlas i ersättningshänseende på samma sätt som områdesskydden av bevarandekaraktär. Bestämmelserna motiveras dock av utpräglade hälsoskyddsskäl. Sett till skyddsintresset kan det därför argumenteras för att vattenskyddsområde och miljöskyddsområde borde behandlas lika ur ersättningshänseende.

Med hänsyn till att de åtgärder som kan komma ifråga enligt 7 kap. 22 § miljöbalken många gånger är av rent förebyggande slag och principen om förorenarens betalningsansvar därför ofta inte alls är tillämplig, framstår det ändå som rimligt att verksamhetsutövaren, under vissa förutsättningar, har en möjlighet att begära ersättning vid åtgärder enligt denna paragraf, trots att någon sådan rätt inte finns vid rådighetsinskränkningar med stöd av 7 kap. 20 § miljöbalken.

## 6.3 Återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet

### Bedömning

- Bestämmelserna i bilaga 2 om återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet överensstämmer med rådande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhets-skäl. Bestämmelserna bör därför behållas oförändrade.

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det kan finnas undantagsfall där ersättning bör ges när ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet återkallas t.ex. med stöd av 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken. I detta avsnitt diskuteras därför frågan om en rätt till ersättning vid återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet och om de nuvarande reglerna om återkallelse är utformade i enlighet med de principer som diskuterats i föregående kapitel.

### 6.3.1 Utgångspunkter

En given utgångspunkt vid tillståndsgivning är att den enskilde verksamhetsutövaren ska kunna förlita sig på tillståndet. Detta följer inte bara av bestämmelser om tillståndets rättsverkan utan även av laglighetskravet och allmänna rättsgrundsatser om förutsebarhet och rättssäkerhet. Tillståndet ska alltså ge en viss trygghet och den tillståndshavare som följer villkoren ska normalt inte behöva frukta att det allmänna ställer ytterligare krav.

Ett tillstånds rättskraft omfattar dock endast frågor som behandlas i tillståndet. I dessa frågor behöver tillståndshavaren normalt inte göra mer än vad som följer av tillståndet. Tillståndshavaren måste däremot följa hänsynsreglerna och andra bestämmelser som var tillämpliga vid tillståndsprövningen på områden som inte regleras av tillståndet. Det är således möjligt för t.ex. hälsoskydds- eller kemikaliemyndigheterna att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna eller de särskilda reglerna om kemikalier och hälsoskydd i frågor som inte har blivit föremål för prövning av tillståndsmyndigheten.

### 6.3.2 Gällande rätt

Så som framgår av bilaga 2 och även av genomgången i föregående kapitel finns det i ett flertal lagar bestämmelser som möjliggör återkallelse av ett meddelat tillstånd på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl som inte beror på fel eller försummelse hos den enskilde. Nedan följer en sammanfattande redogörelse för dessa bestämmelser.

Ett tillstånd kan återkallas med stöd av 24 kap. 3 § första stycket 3 och 4 miljöbalken om det till följd av verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller om det finns en risk för att verksamheten kan medföra skada av väsentlig betydelse för hälsa eller miljö. Bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 hade sin motsvarighet i 23 § miljöskyddslagen och tar förmodligen uteslutande sikte på verksamheter som utgör ett hot mot miljö, hälsa eller säkerhet även om detta inte uttryckligen framgår av lagtexten.<sup>18</sup>

Enligt 20 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor kan ett tillstånd återkallas om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Återkallelse av tillstånd kan också ske med stöd av 28 § strålskyddslagen eller 15 § lagen om kärnteknisk verksamhet på grund av synnerliga skäl. Som nämnts i avsnitt 4.3.4 måste sådana synnerliga skäl alltid vara betydande säkerhetsskäl.

Ersättning lämnas inte för skador till följd av att tillståndet återkallas i något av nu nämnda fall.

Ersättning lämnas däremot om en återkallelse av ett tillstånd sker på grund av synnerliga skäl med stöd av 5 § lagen om kontinentalsockeln, 6 kap. 3 § minerallagen eller 17 § lagen om vissa torvfyndigheter. Synnerliga skäl enligt dessa lagar är, som nämnts i avsnitt 4.3.5, t.ex. om en tillståndshavare utan godtagbara skäl låter bli att utvinna en fyndighet som är av stor betydelse för den allmänna försörjningssituationen eller om det finns utrikes- och försvarspolitiska skäl.<sup>19</sup>

Till att börja med ska framhållas att en återkallelse av ett tillstånd på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som inte beror på fel eller försummelse hos den enskilde endast kan komma ifråga när andra, mindre ingripande åtgärder är uteslutna.

<sup>18</sup> NJA II 1969 s. 297 och NJA II 1988 s. 308.

<sup>19</sup> Prop. 1988/89:92 s. 78 och 107.

Detta framgår av förarbetena till respektive bestämmelse. Redan av detta följer att de allmänna intressen som motiverar återkallelsen måste vara av betydande vikt för att ingreppet ska få ske.

Av ovanstående redogörelse är det också tydligt att ersättning endast ges i de fall då skälen för återkallelse hänför sig till risker som är betydande men inte utgör en påtaglig fara för hälsa och miljö. Ju farligare verksamhet och ju större risk desto mer krävs av den enskilde verksamhetsutövaren utan rätt till ersättning. Bestämmelserna avviker i det avseendet inte från de principer för ersättningsrätten som har diskuterats i föregående kapitel.

Slutligen ska också nämnas att förarbetena till bestämmelserna framhåller vikten av att en intresseavvägning görs varje gång bestämmelserna ska tillämpas för att undvika att återkallelsen får orimliga konsekvenser i det enskilda fallet.

### 6.3.3 Verksamhetsutövarens legitima förväntningar

I samband med att undantaget i tredje stycket infördes i 2 kap. 15 § regeringsformen framhölls, både i betänkandet och i propositionen, att det kan diskuteras om inte en ersättningsrätt bör finnas i vissa undantagssituationer då återkallelse sker med stöd av 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken. Som exempel på en sådan situation nämndes när nya forskningsrön visar att den tillståndsgivna verksamheten är farlig för den omgivande miljön på ett sätt som inte kunde förutses när tillståndet meddelades och verksamhetsutövaren har gjort stora investeringar i verksamheten i förlitan på tillståndets rättskraft.<sup>20</sup>

Här finns det anledning att titta närmare på den aspekt av proportionalitetsbedömningen som diskuterats i tidigare avsnitt och som i dessa sammanhang har ansetts ha avgörande betydelse för rätten till ersättning, nämligen vad tillståndshavaren vid tidpunkten för en åtgärds vidtagande med fog kunnat förvänta sig angående möjligheterna att fortsätta att bedriva en verksamhet på ett visst sätt.

I kommentaren till 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken framhålls att man vid tillämpningen av bestämmelsen framför allt får beakta hur pass omfattande avsteget är från vad man räknade med när verksamheten tilläts och vilka risker avsteget för med sig,

---

<sup>20</sup> Prop. 2009/20:80 s. 170 och SOU 2008:125 s. 448.

men självfallet också om olägenheten kan antas bestå eller förr eller senare kunna avhjälpas.<sup>21</sup>

Även i förarbetena till lagen om kärnkraftens avveckling framhölls vikten av vad tillståndshavaren vid tidpunkten för en åtgärds vidtagande med fog kunnat förvänta sig angående möjligheterna att fortsätta att bedriva verksamheten på ett visst sätt.<sup>22</sup>

Att verksamhetsutövarens legitima förväntningar i hög grad påverkat Europadomstolens proportionalitetsbedömning i fall som dessa har påpekats tidigare.<sup>23</sup>

Frågan är då vad som ska anses vara legitima förväntningar och följaktligen i vilka situationer den enskilde ska anses särskilt skyddsvärd.

Som nämnts får man göra skillnad på om frågan om att återkalla ett tillstånd uppkommit på grund av omständigheter som var kända redan när tillståndet gavs, fast riskerna då inte bedömdes som oacceptabla, eller till följd av nytillkomna eller nyupptäckta risker som inte var föremål för prövning vid tillståndsgivningen.

Ersättningsreglerna i de numera upphävda villkorslagen och lagen om kärnkraftens avveckling förefaller ha byggt på tanken att om en omvärdering av riskerna med en viss verksamhet resulterar i nya villkor och därigenom ingriper i redan meddelade tillstånd, bör tillståndshavaren ha rätt till ersättning. Den enskilde tillståndshavaren har här förlitat sig på den riskbedömning som gjordes då tillståndet meddelades. Handlar det däremot om upptäckten av nya risker som inte var föremål för bedömning då tillståndet meddelades kan tillståndshavaren inte på grund av tillståndet ha haft anledning att utgå ifrån att sådana risker inte skulle komma att påverka verksamheten.<sup>24</sup>

En liknande tanke kommer till uttryck i plan- och bygglagens ersättningsbestämmelser i fråga om upphävda eller ändrade detaljplaner. Upphävs eller ändras en detaljplan före genomförandetidens utgång lämnas ersättning för den skada som fastighetsägare orsakas på grund av ändringen. Upphävs eller ändras en detaljplan efter genomförandetidens utgång lämnas däremot inte ersättning. Före genomförandetidens utgång kan fastighetsägaren sägas kunna grunda legitima förväntningar om en viss markanvändning på detaljplanen, men däremot inte efter.

---

<sup>21</sup> B. Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 dec. 2012 Zeteo) kommentaren till 24 kap. 3 §.

<sup>22</sup> Se avsnitt 4.2.4.

<sup>23</sup> Se avsnitt 4.2.2.

<sup>24</sup> Se avsnitt 4.3.4.



Resonemanget är i princip detsamma som i fråga om hänsynsreglerna och lagenlighetsprincipens tillämpning vid tillståndspliktig verksamhet. Som tidigare nämnts omfattar ett tillståndsrättskraft endast frågor som behandlas i tillståndet. I fråga om sådant som inte har varit föremål för tillståndsprövningen kan verksamhetsutövaren på grund av tillståndet inte ha några legitima förväntningar.

Som nämnts ovan är det med hänsyn till försiktighetsprincipen och principen om förorenarens betalningsansvar inte orimligt att kräva av den som bedriver en verksamhet som kan medföra fara för andras liv, hälsa eller säkerhet att han eller hon ser till att hålla sig uppdaterad på ny forskning och nya rön inom verksamhetsområdet så att verksamheten löpande kan anpassas därefter.

På samma sätt ligger det på verksamhetsutövaren att göra en noggrann analys av de konsekvenser en verksamhet kan orsaka i samband med att tillståndet söks. Detta kommer framförallt till uttryck genom kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken, i miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivning och i de processrättsliga reglerna om innehållet i ansökningshandlingarna i tillståndsärenden, t.ex. 22 kap. 1 § miljöbalken och 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet.

Det är därför, rent principiellt sett, inte orimligt att en verksamhetsutövare bär kostnaderna för att ett tillstånd ändras eller förenas med nya villkor på grund av att verksamheten orsakar olägenheter av väsentlig betydelse som inte förutsågs vid tillståndsgivningen.

#### **6.3.4 Bör bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken förenas med en rätt till ersättning?**

Bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken har följande lydelse.

Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts.

Bestämmelsen bör uteslutande vara tillämplig på fall av det slag som innebär att nya risker uppkommit som inte var föremål för pröv-

ning då tillståndet meddelades. Detta torde ligga i formuleringen *inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts*.

I övriga fall, dvs. då det blir aktuellt att revidera ett tillstånd på grund av att vissa risker omvärderats bör tillståndets rättskraft hindra att så sker. Det vanliga tillvägagångssättet borde i dessa fall i stället vara att de nya kraven införs då tillståndstiden löpt ut eller att de skärpta kraven genomförs med stöd av ny lag eller nya föreskrifter och att befintliga tillstånd hanteras inom ramen för normgivningen.

I det första fallet kan verksamhetsutövaren förlita sig på tillståndet. I det andra fallet finns det alltid en möjlighet för lagstiftaren att överväga frågor om ersättning, övergångsbestämmelser eller liknande i det specifika fallet. Ett exempel på en dylik hantering utgör lagen om kärnkraftens avveckling och villkorslagen.

Med hänsyn till ovanstående får den omständigheten att bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken inte är kopplad till någon rätt till ersättning även i detta avseende sägas överensstämja med rådande principer för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Med detta är dock inte sagt att en tillämpning av bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 i det enskilda fallet inte kan medföra betydande förluster för den enskilde. I dessa fall skulle en rätt till ersättning av billighetsskäl i och för sig kunna vara motiverad. Mot bakgrund av rådande principer, främst principen om förorenarens betalningsansvar, lagenlighetsprincipen och hänsynsreglernas räckvidd,<sup>25</sup> måste en sådan rätt till ersättning dock ta sikte på ett litet fåtal fall med exceptionella omständigheter.

Att på förhand peka ut vilka dessa fall är, eller på ett tydligt sätt ringa in vilka omständigheter som ska föreligga, låter sig inte göras. Bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 3 omfattar i princip alla typer av verksamheter som kan komma att träffas av reglerna i miljöbalken och underliggande förordningar och föreskrifter. För att avgöra om ett ingrepp enligt bestämmelsen bör medföra en rätt till ersättning måste samtliga omständigheter i det enskilda fallet vägas in; verksamhetens art och omfattning, den enskildes möjligheter att förutse och förebygga de omständigheter som leder till ingreppet, om verksamheten är samhällsnyttig, samhällsekonomiska aspekter m.m.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Se vidare ovan under detta avsnitt samt avsnitten 4.3.2.4 och 6.1.

<sup>26</sup> Se vidare angående de omständigheter som är styrande för ersättningsrätten, avsnitt 4.4.

För att fånga upp dessa fall, som enligt utredningens bedömning kan identifieras först när de uppkommer, måste en eventuell ersättningsregel knuten till 24 kap. 3 § första stycket 3 bli mycket generell. Som har framhållits i kapitel 5 är en sådan regel inte lämplig av många skäl.<sup>27</sup>

Det mest ändamålsenliga är därför att innan en åtgärd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken vidtas noga beakta de konsekvenser åtgärden kan komma att medföra för den enskilde verksamhetsutövaren. Det förtjänar återigen att framhållas att en åtgärd endast får vidtas när det, efter en proportionalitetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter, framstår som rimligt att den enskilde får stå kostnaderna för ett ingrepp. Skulle det i något fall framstå som orimligt innebär frånvaron av en rätt till ersättning att andra åtgärder i stället får övervägas.

Frågan om ersättning vid återkallelse eller ändring av tillstånd bl.a. enligt den nu aktuella bestämmelsen berördes som hastigast i industriutsläppsutredningen.<sup>28</sup> Utredningen lämnade inte något förslag till en utökad rätt till ersättning enligt miljöbalken, bl.a. eftersom den ansåg att det skulle kunna framstå som att staten betalade svensk industri för att fullgöra EU-rättsliga förpliktelser, vilket riskerar att strida mot EU:s bestämmelser om olagligt statsstöd.<sup>29</sup>

Slutligen ska nämnas att ett tillstånds rättskraft kan brytas igenom utan att någon rätt till ersättning föreligger på grund av föreskrifter och förbud till skydd för miljö, hälsa och säkerhet som meddelas med stöd av vissa av de bestämmelser som räknas upp i 24 kap. 1 § miljöbalken.<sup>30</sup> Detta utgör en viss avvikelse från vad som har sagts ovan. Åtgärder enligt nämnda bestämmelser bör nämligen kunna avse sådana frågor som har prövats inom ramen för tillståndsgivningen.

Det bör i dessa fall alltid vara fråga om inskränkningar som behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet eller för att avvärja allvarliga hot mot miljö, hälsa och säkerhet och lagstiftaren har därför ansett att den enskildes legitima förväntningar till följd av tillståndet, i typsituationen, bör stå

---

<sup>27</sup> Se framförallt avsnitt 5.1.2.

<sup>28</sup> SOU 2011:86.

<sup>29</sup> A. SOU s. 292.

<sup>30</sup> Här avses åtgärder vidtagna med stöd av 7 kap 20 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 14 och 17 §§ samt 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken. Vid åtgärder vidtagna med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken, 2 kap. 10 § och 7 kap. 13–14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns en rätt till ersättning.

tillbaka till förmån för det tungt vägande allmänintresset. Vilka ingrepp som kan bli aktuella i det enskilda fallet måste dock, liksom alltid avgöras av tillämparen efter en proportionalitetsbedömning.

### 6.3.5 Sammanfattning

En given utgångspunkt vid tillståndsgivning är att den enskilde verksamhetsutövaren ska kunna förlita sig på tillståndet. Ett tillstånds rättskraft omfattar dock endast frågor som behandlas i tillståndet. På områden som inte regleras av tillståndet måste tillståndshavaren följa hänsynsreglerna och andra bestämmelser som var tillämpliga vid tillståndsprövningen.

Man får därför göra skillnad mellan det fall då frågan om att återkalla ett tillstånd uppkommit på grund av omständigheter som var kända redan när tillståndet gavs, fast riskerna då inte bedömdes som oacceptabla, och fall då frågan uppkommit till följd av nytillkomna eller nyupptäckta risker som inte var föremål för prövning vid tillståndsgivningen men som, om de hade varit det, hade kunnat föranleda ett avslag på tillståndsansökan.

Verksamhetsutövaren ska kunna grunda legitima förväntningar på sådant som har varit föremål för prövning inom ramen för tillståndet och således godkänts av tillståndsmyndigheten. Det är t.ex. inte rimligt att den enskilde får bära kostnaderna för att den allmänna opinionen svängt eller tillståndsmyndigheten missbedömt en risk.

I fråga om sådant som inte har varit föremål för tillståndsprövningen kan verksamhetsutövaren däremot inte ha några legitima förväntningar på grund av tillståndet. Mot bakgrund av principen om förorenarens betalningsansvar, försiktighetsprincipen och kunskapskravet är det inte orimligt att kräva att verksamhetsutövaren får stå den ekonomiska risken för att verksamheten orsakar oförutsedda olägenheter eller säkerhetsrisker.

Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet i bilaga 2 bör uteslutande vara tillämpliga på fall av det slag som innebär att nya risker uppkommit som inte var föremål för prövning då tillståndet meddelades men som, om de hade varit kända, hade kunnat angripas med stöd av bestämmelser som var tillämpliga vid tillståndsprövningen.

I övriga fall, dvs. då det blir aktuellt att revidera ett tillstånd på grund av att vissa risker omvärderats, bör bestämmelserna inte vara

tillämpliga. De nya kraven får då ställas först när tillståndstiden löpt ut eller genomförs med stöd av ny lag eller nya föreskrifter där frågan om ersättning, övergångsbestämmelser och liknande kan övervägas.

Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet i bilaga 2 överensstämmer även i övrigt med rådande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Ersättning lämnas endast i de fall då skälen för återkallelse hänför sig till risker som är betydande men inte utgör en påtaglig fara för hälsa och miljö. Ju farligare verksamhet och ju större risk, desto mer krävs av den enskilde verksamhetsutövaren utan rätt till ersättning.

Ett avsteg från den principiella utgångspunkt som redovisats ovan utgörs av bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken. Ett tillstånds rättskraft kan brytas igenom utan att någon rätt till ersättning föreligger med stöd av vissa av de bestämmelser som räknas upp i 24 kap. 1 § första stycket. För de inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl bör det i de fall ersättning inte lämnas alltid vara fråga om inskränkningar för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser eller avvärja allvarliga hot mot miljö, hälsa eller säkerhet där lagstiftaren har ansett att den enskildes legitima förväntningar till följd av tillståndet, i typsituationen, bör stå tillbaka till förmån för ett tungt vägande allmänintresse.

Även om det ur en principiell synvinkel är möjligt att vidta en viss åtgärd måste rimligheten i att vidta åtgärden i det enskilda fallet alltid övervägas av tillämparen. På så sätt kan man undvika att den enskilde verksamhetsutövaren får bära en ekonomisk börda som, mot bakgrund av rådande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl, framstår som orimlig.

## 6.4 Omprövning av villkor av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet

### Bedömning

- En naturlig begränsning för vilka effekter villkorsändringar enligt 6 kap. 4 § mineralagen får medföra bör vara att dessa inte innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. I annat fall skapas en möjligt att kringgå den ersättningsrätt som är kopplad till en återkallelse av tillståndet. Tillämparen och lagstiftaren bör vara uppmärksamma på detta.
- Ersättningsrätten vid omprövning av vattenverksamhet av skäl som anges i 24 kap. 5 § utgör en avvikelse från de gängse principer för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar som framträder i svensk rätt i övrigt. Det bör därför övervägas om rätten till ersättning ska tas bort i dessa fall.

### 6.4.1 Allmänt

I flertalet lagar i bilaga 2 finns en möjlighet att under tillståndstiden ompröva villkoren av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet. Ersättning lämnas i regel inte i dessa fall trots att åtgärderna kan leda till betydande konsekvenser för den enskilde. Det kan därför vara värt att titta närmare på om bestämmelserna är utformade i enlighet med de principer som diskuterats i föregående kapitel.

Bestämmelserna om omprövning av villkor av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet i de olika lagarna i bilaga 2 har en tämligen enhetlig utformning. Beroende på de intressen bestämmelserna avser att skydda och vilken verksamhet det är fråga om skiljer de sig dock till viss del från varandra i fråga om under vilka förutsättningar en omprövning kan ske. Bestämmelserna om omprövning av tillstånd till vattenverksamhet skiljer sig i hög grad från övriga och lämnas därför till en början utanför redogörelsen.

Enligt 14 § lagen om vissa torvfyndigheter, 4 a § lagen om kontinentalsockeln och 7 § lagen om vissa rörledningar kan nya eller ändrade villkor meddelas under tillståndstiden om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som

inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm i 5 § miljöbalken inte följs. Den myndighet som omprövar tillståndet får inte meddela så ingripande villkor att en verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Samma rekvisit uppställs i 6 kap. 4 § minerallagen med den skillnaden att något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras inte uppställs.

I den sistnämnda lagen finns det inte heller någon möjlighet att ändra villkoren på grund av att en miljö kvalitetsnorm hotas. Detta hänger ihop med att dylika villkor till skydd för miljön i första hand regleras i tillstånd enligt miljöbalken, vilket inte i samma utsträckning är fallet vid verksamheter enligt övriga ovan nämnda lagar.<sup>31</sup>

Omprövning kan ske enligt 26–27 §§ strålskyddslagen om det behövs med hänsyn till strålskyddet och enligt 8 § lagen om kärnteknisk verksamhet om det behövs med hänsyn till säkerheten. Något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras uppställs inte heller i dessa lagar. Detta bör kunna förklaras med att säkerhetsaspekten är mycket tungt vägande och möjligheten att återkalla ett tillstånd på grund av omvärderade risker är i det närmaste obefintlig.<sup>32</sup>

Miljöbalkens 24 kap. 5 § medger omprövning av ett tillstånd om det i fråga om miljöfarlig verksamhet förekommer någon sådan omständighet som nämns i första stycket 1–12. Tillståndsmyndigheten får dock inte med stöd av den bestämmelsen meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Sådana villkor kan däremot meddelas med stöd av de bestämmelser till skydd för starka miljö-, hälso- eller säkerhetsskäl som nämns i 24 kap. 1 § och som tillåts bryta igenom ett tillstånds rättskraft.

I samtliga bestämmelser ovan är möjligheten att vidta åtgärden knuten till betydande hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Som konstaterats i föregående kapitel bör dessa intressen vara som starkast i fråga om lagen om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen samt vid miljöfarlig verksamhet. Att dessa bestämmel-

---

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:90 s. 217.

<sup>32</sup> Se avsnitt 4.3.4.2.

ser inte är kopplade till samma rekvisit som övriga lagar framstår därför som naturligt.

Skillnaden i tyngd mellan de miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl bestämmelserna avser att skydda har alltså beaktats inom ramen för deras utformning och påverkat vilka rekvisit åtgärdens tillåtlighet kopplats till. I fråga om de lagar där det allmänna intresset av åtgärden gör sig starkare gällande är möjligheten att ompröva ett tillstånd större. Det framstår därför som naturligt att en rätt till ersättning inte finns i något av fallen.

#### 6.4.2 Omprövning enligt 6 kap. 4 § minerallagen

En mindre avvikelse utgörs dock av att 6 kap. 4 § minerallagen inte uppställer något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Ett sådant krav borde nämligen göra sig gällande med samma styrka här som när tillstånd omprövas enligt lagen om kontinentalsockeln eller lagen om vissa torvfyndigheter. Det som kan anföras som skäl för att kravet har uteslutits ur strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet gör sig inte gällande här.

Återkallelse av ett tillstånd enligt minerallagen får ske under de förutsättningar som anges i 6 kap. 3 §. Ersättning lämnas enligt 7 kap. 6 § då återkallelsen sker av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att möjliggöra ett kringgående av ersättningsrätten genom en alltför vidsträckt omprövningsmöjlighet.

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § minerallagen har följande lydelse.

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för olja, gasformiga kolväten och diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller koncession ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Att bestämmelsen inte medger en ändring som innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas får anses följa av lokutionen *villkor för den fortsatta verksamheten*. Det går dock inte att utläsa ett



krav på att villkoren inte får medföra att verksamheten avsevärt försvåras.

Bestämmelsen infördes i minerallagen 1989. Någon motsvarighet fanns inte i gamla minerallagen eller i gruvlagen. I specialmotiveringen hänvisades till motsvarande bestämmelser i 14 § lagen om vissa torvfyndigheter, 18 § naturvårdslagen och 25 § miljöskyddslagen. Vid minerallagens tillkomst innehöll 14 § lagen om vissa torvfyndigheter inte något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras och bestämmelsen i 6 kap. 4 § fick samma utformning.

Möjligheten att ompröva villkor infördes i lagen om kontinentalsockeln genom 1998 års lagstiftningsärende om följdlagstiftning till miljöbalken. Tidigare hade någon sådan rätt inte funnits. Bestämmelsen utformades med 24 kap. 5 § första stycket 2 och 5 miljöbalken som förebild och förenades med samma krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras som framgår av 24 kap. 5 § andra stycket.<sup>33</sup>

Genom samma lagstiftningsärende infördes kravet på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras i lagen om vissa torvfyndigheter. Vid remissbehandlingen hade påpekats att förutsättningarna för att meddela nya villkor enligt lagen inte var utformade på samma sätt som i andra lagar. Regeringen ansåg att förutsättningarna för att ompröva villkor och meddela nya villkor enligt lagen borde utformas efter mönster i miljöbalken.<sup>34</sup>

Även minerallagen var föremål för en översyn i 1998 års lagstiftningsärende men någon diskussion om att anpassa förutsättningarna för att ompröva villkor och meddela nya villkor efter mönster i miljöbalken fördes inte beträffande denna lag. Något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras infördes inte i 6 kap. 4 §.

Förklaringen till att bestämmelserna om ändring av villkor enligt minerallagen inte har utformats efter mönster i miljöbalken ligger möjligen i följande uttalanden i motiven till 1998 års följdlagstiftning.

---

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:90 s. 235.

<sup>34</sup> A. prop. s. 228.

Minerallagen är inte i första hand en miljölag. När prövningen sker enligt minerallagen återstår normalt mycket arbete innan man i detalj kan ange hur verksamheten skall bedrivas. Det är därför svårt och ofta inte lämpligt att i en koncession meddela exempelvis villkor till skydd för miljön. Av denna anledning bör därför väsentliga villkor, bl.a. till skydd för den yttre miljön, bestämmas med stöd av miljöbalken.<sup>35</sup>

Även om minerallagens bestämmelser om ändrade villkor måste öppna upp för den flexibilitet som således måste finnas i omprövningsinstitutet, borde en naturlig begränsning för vilka effekter villkorsändringarna får medföra vara att dessa inte innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Det som i motiven anfördes beträffande minerallagen borde dessutom, om än inte i samma omfattning, även gälla lagen om kontinentalsockeln och lagen om vissa torvfyndigheter. Även i fråga om dessa tillstånd måste villkoren preciseras allteftersom koncessionen tas i bruk. Till detta kommer att miljöbalkens omprövningsregler kommer att gälla de villkor för verksamheten som meddelats enligt miljöbalken. Dessa regler tillåter inte att de nya villkoren medför att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Det är således svårt att hitta någon anledning till att bestämmelserna om ändring av villkor i minerallagen ska ha en annan utformning än i övriga lagar. Med bestämmelsens nuvarande utformning är det möjligt att kringgå den ersättningsrätt som är kopplad till en återkallelse av tillståndet.

För att komma till rätta med detta borde ett krav på att åtgärder enligt 6 kap. 4 § första stycket minerallagen inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras införas i bestämmelsen. Konsekvenserna av ett sådant förslag kan dock inte i tillräcklig utsträckning överblickas inom ramen för denna utredning och frågan ligger dessutom utanför vårt uppdrag.

Det framstår inte heller som ändamålsenligt att särskilt föreskriva att ersättning ska utgå i de fall då en omprövning enligt 6 kap. 4 § första stycket minerallagen leder till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. En sådan bestämmelse skulle inte skapa den kongruens mellan minerallagens bestämmelser och motsvarande bestämmelser i lagen om vissa torvfyndigheter och lagen om kontinentalsockeln som eftersträvas.

---

<sup>35</sup> A. prop. s. 217.

Tillämparen och framtida lagstiftare på området bör dock vara uppmärksamma på hur omprövningsinstitutet förhåller sig till ersättningsfrågan.

### 6.4.3 Omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken

Som nämnts inledningsvis utgör den rätt till ersättning som kopp-lats till omprövningen av tillstånd till vattenverksamhet en avvikelse från ersättningsrätten vid omprövning på grund av hälso-skydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i övrigt. I fråga om omprövningsbestämmelsernas utformning har dessa tillstånd behandlats på samma sätt som tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Tillstånd till vattenverksamhet omfattas alltså i samma utsträckning som tillstånd till miljöfarlig verksamhet av 24 kap. 5 § miljöbalken. Men till skillnad från vad som gäller vid omprövning vid miljöfarlig verksamhet lämnas ersättning under vissa förutsättningar.

Enligt 30 kap. 20 och 22 §§ miljöbalken ska ersättning lämnas om en omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet skett med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken eller 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och för tillståndshavaren medfört en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd. Liksom tidigare bortses i denna granskning från de skäl för omprövning som inte omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket.<sup>36</sup>

I fråga om skälen för omprövning i 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skiljer sig dessa från skälen för omprövning i de lagar som redovisats ovan under 6.4.1 och som i huvudsak har karaktären av skyddslagstiftning. Möjligen är de intressen bestämmelserna ska skydda närmast att jämföra med de hänsyn som ligger bakom t.ex. bestämmelserna om inrättande av naturreservat eller biotopskyddsområde och som i huvudsak har karaktären av bevarandelagstiftning. Hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetshänsynen kan inte sägas göra sig lika starkt gällande i dessa fall och utifrån det perspektivet framstår en rätt till ersättning inte som helt främmande.

När det däremot gäller de skäl för omprövning som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken får de sägas göra sig gällande med samma styrka som vid viss miljöfarlig verksamhet. En vattenverksamhet

<sup>36</sup> Se avsnitt 4.3.2.3.

kan vara mycket omfattande och ha stor påverkan på miljön. Sett ur ett miljöskyddsperspektiv bör vissa vattenverksamheter därför vara minst lika riskabla som vissa tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. De skäl som i miljöbalkspropositionen anfördes för att samordna bestämmelserna om omprövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet tyder närmast på att även lagstiftaren var av den uppfattningen.<sup>37</sup>

När det väl blir aktuellt att ompröva ett tillstånd med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 5 § måste det allmänna intresset av åtgärden alltså göra sig lika starkt gällande oavsett om det är fråga om en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet.

Skulle det ha varit lagstiftarens uppfattning att det allmänna intressets vikt i typfallet är lättare vid vattenverksamhet än vid miljöfarlig verksamhet borde förutsättningarna för att ompröva en vattenverksamhet ha utformats på ett annat sätt. Det går således inte att argumentera för att en ersättningsrätt skulle vara nödvändig på den grunden.

En tänkbar förklaring till avvikelserna skulle kunna vara att något av de hänsyn som nämnts i avsnitt 4.4.2, dvs. samhällsekonomiska hänsyn eller svårigheter i genomförandet av bestämmelserna och liknande, med särskild styrka talar för att en rätt till ersättning bör finnas. Några uttalanden i den riktningen finns dock inte i motiven till miljöbalken.

Till detta kommer att möjligheterna att få ersättning vid omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet oavsiktligt utökades i och med miljöbalkens införande. Den möjlighet som fanns i 15 kap. 3 § vattenlagen att ompröva ett tillstånd på grund av miljö- och hälsovårdsskäl bör inte ha omfattat samtliga de skäl för omprövning som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Dessutom kan ersättning komma att utgå även då omprövningen beror av fel eller försummelse på verksamhetsutövarens sida.<sup>38</sup>

Sammanfattningsvis utgör alltså ersättningsrätten vid omprövning av vattenverksamhet av skäl som anges i 24 kap. 5 § en avvikelse från de gängse principer för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar som framträder i svensk rätt i övrigt. Det bör därför övervägas om rätten till ersättning ska tas bort i dessa fall. En lagändring kräver en närmare granskning av de praktiska konsekvenserna av förslaget.

---

<sup>37</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 257 och avsnitt 4.3.2.3.

<sup>38</sup> Se avsnitt 4.3.2.3.

För närvarande pågår en översyn av omprövningsförfarandet för tillstånd till vattenverksamhet inom ramen för Vattenverksamhetsutredningen, M 2012:01. Granskningen görs lämpligen i samband med den översynen. Något förslag till ändring läggs därför inte fram nu. Vi konstaterar dock att ur vårt perspektiv är ett borttagande av rätten till ersättning motiverat.

#### 6.4.4 Sammanfattning

Bestämmelserna om omprövning av tillstånd av andra skäl än verksamhetsutövarens försumlighet i bilaga 2 överensstämmer, med ett undantag, med rådande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Möjligheten att ompröva ett tillstånd är alltid knuten till betydande hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Skillnaden i tyngd mellan de hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl bestämmelserna avser att skydda har beaktats inom ramen för deras utformning och påverkat vilka rekvisit åtgärdens tillåtlighet kopplats till. I fråga om de lagar där det allmänna intresset av åtgärden gör sig starkare gällande är möjligheten att ompröva ett tillstånd större. Det framstår därför som naturligt att en rätt till ersättning inte finns i något av fallen.

En mindre avvikelse utgörs av att 6 kap. 4 § minerallagen inte uppställer något krav på att de nya villkoren inte får medföra att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Ett sådant krav borde göra sig gällande med samma styrka här som när tillstånd omprövas enligt lagen om kontinentalsockeln eller lagen om vissa torvfyndigheter.

När prövningen sker enligt minerallagen återstår normalt mycket arbete innan man i detalj kan ange hur verksamheten ska bedrivas. Det behöver därför finnas en betydande flexibilitet i omprövningsinstitutet. En naturlig begränsning för vilka effekter villkorsändringarna får medföra bör ändå vara att dessa inte innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. I annat fall skapas en möjlighet att kringgå den ersättningsrätt som är kopplad till en återkallelse av tillståndet.

Bestämmelserna om ersättning vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken av tillstånd till vattenverksamhet överensstämmer inte med gällande principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Tillstånd till vattenverksamhet omfattas i samma utsträckning som miljöfarlig verksamhet av 24 kap. 5 § miljöbalken. När det väl blir aktuellt att ompröva ett tillstånd med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 5 § måste det allmänna intresset av åtgärden alltså göra sig precis lika starkt gällande oavsett om det är fråga om en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet. Men till skillnad från vad som gäller vid omprövning vid miljöfarlig verksamhet lämnas vid omprövning av tillstånd till vattenverksamhet ersättning under vissa förutsättningar.

Det bör övervägas om rätten till ersättning ska tas bort i dessa fall. En närmare granskning av de praktiska konsekvenserna av detta görs lämpligen inom ramen för Vattenverksamhetsutredningen, M 2012:01.

## 7 Generella bestämmelser och bemyndiganden och rätten till ersättning

### 7.1 Allmänt

Som har konstaterats i samband med diskussionerna om lagenlighetsprincipens räckvidd kan det i många fall vara svårt för den enskilde att skaffa sig kunskap om de krav som ställs i befintlig lagstiftning. Detta beror bland annat på att de bestämmelser och bemyndiganden som finns i lagen, framförallt miljöbalken och de underliggande förordningarna, är så generellt utformade att det är svårt att dra slutsatser kring hur en myndighet eller domstol kan komma att tolka dessa i ett enskilt fall. Det är viktigt att principen om lagenlighet inte utnyttjas för att kringgå rätten till ersättning.<sup>1</sup> Proportionalitetsprincipen får anses sätta en gräns för vad som är möjligt att kräva av den enskilde i detta avseende.

Ett annat problem som de generella bemyndigandena kan medföra är oklarheter kring vilket bemyndigande en myndighet bör stödja sina åtgärder på. Särskilt avgörande blir detta när åtgärder med stöd av det ena bemyndigandet medför en rätt till ersättning men åtgärder med stöd av det andra bemyndigandet inte gör det.

Frågan uppkom delvis i Miljööverdomstolens mål MÖD 2007:51 där åtgärder hade vidtagits inom ett vattenskyddsområde med stöd av Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Klagandena ansåg att ingreppet gick utöver vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna och att åtgärderna i stället borde ha vidtagits med stöd av kommunens före-

---

<sup>1</sup> T.ex. genom att ingrepp mot en verksamhet sker med stöd av miljöbalkens hänsynsregler i en situation där det mest proportionerliga hade varit att stödja ingreppet på föreskrifter enligt 7 kap. 5 eller 22 §§ miljöbalken.

skrifter avseende det aktuella vattenskyddsområdet. Föreskrifterna hade meddelats med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken till vilka åtgärder en rätt till ersättning är knuten, 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken.

Miljööverdomstolen hänvisade till miljödomstolens bedömning, som innehöll ett konstaterande av att kommunens beslut var baserat på Naturvårdsverkets föreskrifter och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och att någon motsvarande bestämmelse om förbud mot spridning av bekämpningsmedel inte fanns i kommunens föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken. Frågan om kommunens beslut stött sig på rätt bemyndigande kom bl.a. av den anledningen aldrig att diskuteras. Frågan är icke desto mindre intressant.

Miljöbalkens konstruktion bygger till stor del på delegation. Konstruktionen har delvis valts för att bibehålla flexibiliteten i systemet inom ett rättsområde som är tämligen föränderligt och delvis också för att i så stor utsträckning som möjligt möjliggöra en prövning anpassad efter förhållandena i det enskilda fallet. Genom miljöbalkens uppbyggnad flyttas normgivningen och även rättstillämpningen i stor utsträckning från lagstiftaren och domstolen till framförallt myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Även om dessa subjekt i många fall uppträder som den enskildes motpart medför delegationen naturligtvis också en skyldighet att ta hänsyn till den enskildes intressen och ett ansvar att beakta allmänna rättsprinciper om rättssäkerhet och förutsebarhet i normgivningen.

För att systemet ska fungera måste en myndighet i princip ha möjligheten att utnyttja de bemyndiganden som står till buds på det sätt som myndigheten bedömer lämpligt. Det får härvid förutsättas att myndigheten inte utnyttjar bemyndigandena på ett illojalt sätt och i strid med lagstiftarens avsikter. Kan flera bemyndiganden användas till stöd för en viss åtgärd bör det bemyndigande som tydligast tar sikte på den aktuella situationen användas. Myndigheten får i förekommande fall beakta om situationen är sådan att lagstiftaren avsett att en rätt till ersättning ska finnas.

En parallell kan dras till den situationen då själva bemyndigandet i och för sig är tämligen klart men olika åtgärder kan tillgripas för att nå samma resultat. Ett exempel på en sådan situation berörs i kommentaren till 14 kap. 3 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen föreskriver en rätt till ersättning om byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. 23 § har meddelat ett föreläggande som innebär att en utfart eller annan utgång ska ändras av trafiksäkerhetsskäl. Med



stöd av 11 kap. 23 § kan byggnadsnämnden av trafiksäkerhetsskäl även förelägga en fastighetsägare att anordna stängsel. Vid ett sådant föreläggande lämnas dock ingen ersättning. I detta fall kan byggnadsnämnden inte använda stängselskyldigheten för att reglera utfartsmöjligheterna från en tomt och på så sätt kringgå ersättningskyldigheten.<sup>2</sup>

Som nämnts i tidigare avsnitt ska en myndighet som vidtar en åtgärd med stöd av ett bemyndigande alltid göra en intresseavvägning där den enskildes rätt till ersättning tas med i bedömningen. Valet av bemyndigande, i de fall det finns ett sådant val, får sägas vara en del av den proportionalitetsbedömningen.

Frågan huruvida en myndighet, en länsstyrelse eller en kommun vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser har gått utöver sina bemyndiganden eller utnyttjat bemyndigandena på ett, i förhållande till lagstiftarens avsikter, illojalt sätt, får i förekommande fall prövas genom en ogiltighetstalan eller en skadeståndstalan.<sup>3</sup>

Med detta sagt är det naturligtvis önskvärt att så långt som möjligt undvika att en särskild situation regleras i flera parallella regelverk. Detta gäller särskilt när konsekvenserna av en åtgärd för den enskilde kan bli väldigt olika beroende på vilket regelverk man väljer att stödja ett ingrepp på. En sådan ordning gör det svårt för den enskilde att förutse konsekvenserna av ett visst handlande och det finns stor risk för att lika fall kommer att behandlas olika, något som i förlängningen inte bara strider mot rättssäkerheten utan även mot den grundlagsfästa likabehandlingsprincipen (1 kap. 9 § regeringsformen)

Som redan påpekats är det svårt att undvika dessa situationer helt i ett system som bygger på delegation till ett stort antal myndigheter, kommuner och länsstyrelser. Naturligtvis måste den som ger bemyndigandena, framförallt riksdagen och regeringen, i möjligaste mån utforma dessa så att ansvarsfördelningen blir tydlig.

Den som meddelar föreskrifter med stöd av ett visst bemyndigande måste också noga beakta de bestämmelser som redan finns på det område som ska regleras och anpassa den egna regleringen därefter. Om situationen att det på grund av flera parallella regelverk skapas en osäkerhet kring om en åtgärd bör förenas med en rätt till ersättning eller inte ändå uppstår får det förutsättas att den rättas till så snart problemet uppmärksammas.

<sup>2</sup> L. Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 dec. 2012 Zeteo) kommentaren till 14 kap. 3 §.

<sup>3</sup> Se avsnitt 4.2.6 och jfr. B. Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Norstedts Juridik 1991, s. 131 f.

Om vissa bemyndiganden leder till en betydande osäkerhet i tillämpningen får lagstiftaren ytterst överväga att återkalla bemyndigandet eller komplettera bestämmelserna för att tydliggöra vilket regelverk som har företräde i den ena eller den andra situationen.

## 7.2 Särskilt om situationen i mål M 2007:51

Som nämnts ovan uppkom i miljööverdomstolens mål M 2007:51 frågan om hur en kommun ska handla i det fall kommunen kan stödja ett ingripande på två olika regelverk och den enskildes rätt till ersättning blir beroende av vilket regelverk kommunen väljer. På grund av hur klaganden valde att föra sin talan kom frågan om det fanns en normkonflikt och hur den i så fall skulle lösas aldrig att prövas.<sup>4</sup>

Domen har ändå, med visst fog, på en del håll uppfattats som prejudicerande och innebärande att ersättningsrätten enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken begränsats. Frågan om fallet belyser en normkonflikt som medför att en kommun kan kringgå rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken vid vissa inskränkningar av markanvändningen inom ett vattenskyddsområde förtjänar därför att belysas särskilt inom ramen för detta avsnitt.

Av 31 kap. 4 § första stycket 5 följer att fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras om beslutet gäller föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområde. Om en åtgärd inte är så ingripande att den når upp till kvalifikationskravet eller om de åtgärder som vidtas har stöd i något annat bemyndigande än 7 kap. 22 §, t.ex. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, utgår ingen ersättning.

I skyddsföreskrifter enligt 7 kap. 22 § kan förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel och bekämpningsmedel.<sup>5</sup> Det är kommunen eller länsstyrelsen som bemyndigas att meddela föreskrifter enligt 7 kap. 22 §.

<sup>4</sup> Klaganden yrkade ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken alternativt 2 kap. 18 § regeringsformen och väckte talan i miljödomstolen. Möjligen hade resultatet blivit ett annat om klaganden överklagat kommunens beslut och fört en ogiltighetstalan.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 94.

Hantering av bekämpningsmedel regleras också i 14 kap. miljöbalken och i förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel som meddelats med stöd av bl.a. 14 kap. 8 § miljöbalken. Enligt 41 § i förordningen bemyndigas Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om spridning av växtskyddsmedel, innefattande krav på tillstånd och anmälan för särskilda områden. Med stöd av detta bemyndigande har Naturvårdsverket meddelat föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel.<sup>6</sup> Enligt 14 § i dessa föreskrifter får bekämpningsmedel inte yrkesmässigt användas inom skyddsområde för vattentäkt utan tillstånd av kommunen.

Den situation som gav upphov till ersättningstalan i mål M 2007:51 var följande. Med stöd av 14 § Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) tillämpade kommunen generell tillståndsplikt för spridning av kemiska bekämpningsmedel. Vid tillståndsprövningen fick klagandena vidkännas inskränkningar i rätten att sprida bekämpningsmedel inom vattenskyddsområdet. Dessa inskränkningar baserade sig enligt kommunen på de allmänna hänsynsreglerna, främst försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § miljöbalken) efter beaktande av skälighetsregeln (2 kap. 7 §), och gick således inte utöver det krav som redan följde av lag och som verksamhetsutövare är skyldiga att underkasta sig utan någon rätt till ersättning.

Den intressanta frågan i målet är således om de inskränkningar klagandena fått vidkännas på grund av kommunens beslut ligger inom ramen för vad som kan krävas av en verksamhetsutövare med stöd av hänsynsreglerna. Denna fråga kom dock aldrig att prövas eftersom någon sådan talan inte fördes. Domstolarna konstaterade endast att någon rätt till ersättning inte finns för inskränkningar som meddelas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna efter en prövning enligt 14 § Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2).

Den omständigheten att 14 § Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel föreskriver en generell tillståndsplikt för yrkesmässigt användande av bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt kan inte i sig sägas stå i konflikt med det bemyndigande som i 7 kap. 22 § ges kommunen att meddela skydds föreskrifter för ett vattenskyddsområde och den därtill knutna ersättningsrätten. I balken finns åtskilliga bestämmelser om tillståndsplikt och krav på godkännande eller dispens för vissa typer av verksamheter som även omfattar

<sup>6</sup> Eg. med stöd av motsvarande bemyndigande i numera upphävda förordning (1985:836) om bekämpningsmedel och förordning (1985:835) om kemiska produkter.

verksamheter inom ett vattenskyddsområde och där det faktum att verksamheten bedrivs inom ett vattenskyddsområde kan komma att påverka tillåtighetsbedömningen.

Den fråga som i stället måste ställas är om det beslut om inskränkningar i rätten att använda bekämpningsmedel inom vattenskyddsområdet som kommunen fattade verkligen kan stödja sig enbart på hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, eller om beslutet är så pass ingripande att det går utöver vad som kan krävas av den enskilde enbart med stöd av dessa regler. Skulle en prövning ha lett fram till slutsatsen att åtgärden var så pass ingripande att den gick utöver vad som skäligen kan krävas av den enskilde enbart med stöd av hänsynsreglerna skulle kommunen i stället vara hänvisad till att meddela föreskrifter med stöd av 7 kap. 22 §, med en rätt till ersättning som följd.

Slutsatsen är alltså att 14 § Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel, rätt tillämpade, inte inskränker rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken. Utgången i mål M 2007:51 kan, i denna del, inte uppfattas på något annat sätt än som ett konstaterande av en av miljöbalkens grundläggande principer; ingripanden som sker med stöd av hänsynsreglerna medför inte någon rätt till ersättning.<sup>7</sup>

Målet belyser ändå på ett bra sätt de svårigheter som kan uppkomma i tillämpningen. Miljöbalkens konstruktion ställer stora krav på tillsynsmyndigheterna i fråga om kunskap, tolkning och tillämpning av bestämmelserna i balken och underliggande förordningar och föreskrifter. Hur tillståndsmyndigheterna tolkar och tillämpar hänsynsreglerna och andra bestämmelser kan, som i förevarande fall, komma att påverka ersättningsrätten. Detta är något som inte går att undvika genom en ändring av balkens ersättningsbestämmelser. Frågan är i stället hur man i allmänhet åstadkommer en mer förutsägbar och enhetlig tolkning och tillämpning av balkens hänsynsregler m.fl. bestämmelser. En sådan översyn ligger dock utför utredningen uppdrag.

---

<sup>7</sup> Se vidare avsnitten 4.3.2.2, 4.3.2.4 och 6.1.

### 7.3 Behovet av en översyn

Av den genomgång av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl som nu har gjorts är det tydligt att ersättningsrättens omfattning, i en inte obetydlig grad, i praktiken avgörs i tillämpningen.

Till viss del beror detta på ersättningsbestämmelsernas utformning. Kvalifikationskravet i 31 kap. 4 § miljöbalken är inte helt lätt att tillämpa. Frågan om vad som är pågående markanvändning och om denna avsevärt har försvårats på grund av en åtgärd har diskuterats i flera lagstiftningsärenden beträffande markreglerande bestämmelser. Eftersom svaret måste relateras till den specifika verksamheten går det inte att ge någon generaldefinition av begreppet.<sup>8</sup>

I många fall tycks dock osäkerheten kring hur de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl ska tillämpas påverka den enskildes möjligheter till ersättning. Osäkerheten kring vilka bestämmelser som ska tillämpas i en viss situation och hur ingripande åtgärder som kan vidtas med stöd av ett visst bemyndigande skapar också osäkerhet kring vilka rådighetsinskränkningar som medför en rätt till ersättning.

Ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar till följd av inrättandet av vattenskyddsområden tycks över lag vara förknippad med betydande tillämpningsproblem. Den situation som har beskrivits ovan är ett exempel. Ersättningsrätten är beroende av om en rådighetsinskränkning vidtas med stöd av föreskrifter meddelade enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. I miljöbalken och dess underliggande förordningar och föreskrifter finns dock ett flertal bestämmelser som även de, under särskilda förhållanden, möjliggör rådighetsinskränkningar inom ett vattenskyddsområde. Det är många gånger svårt att avgöra i vilka situationer man ska stödja sitt ingripande på det ena eller det andra bemyndigandet.

I fråga om vattenskyddsområden är det vår uppfattning att de ersättningsbestämmelser som finns är tillräckliga. Däremot finns det ett tydligt behov av klara riktlinjer för hur kommunerna ska förfara vid inrättandet av sådana områden, vilka åtgärder som ska regleras i föreskrifter enligt 7 kap. 22 §, och följaktligen medföra en rätt till ersättning, och hur sådana föreskrifter förhåller sig till bemyndiganden i miljöbalkens övriga kapitel.

<sup>8</sup> Kvalifikationskravet diskuteras under avsnitt 3.2.1.

Ett annat område där ersättningsrätten är beroende av myndigheternas tolkning och tillämpning av de bemyndiganden som står till buds är artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser och dess förhållande dels till EU-rätten, dels till områdesskydden i 7 kap. 5 och 11 §§ miljöbalken.

De svenska fridlysningsbestämmelserna fanns före artskyddsförordningen intagna i 14 § naturvårdslagen. I naturvårdslagens ursprungliga lydelse begränsades i 14 § tredje stycket möjligheten att meddela förbud bl.a. genom att ett sådant förbud inte skulle utgöra hinder mot avverkning av skog eller i övrigt mot marks ändamålsenliga nyttjande. Inskränkningen togs bort genom 1974 års lagändringar. Enligt departementschefens uttalanden ansågs emellertid ändringen inte få någon praktisk betydelse.<sup>9</sup>

Enligt kommentaren till naturvårdslagen ansågs tillämpningen av 14 §, i sin lydelse efter 1974, i något fall kunna medföra ekonomisk skada för markägaren, men aldrig gå så långt att den pågående markanvändningen avsevärt skulle få försvåras. Detta motiverades med att bestämmelsen inte medförde någon rätt till ersättning för markägaren och att det således skulle vara oförenligt med lagens grundsatser att meddela ett beslut av sådan innebörd.<sup>10</sup> Vid miljöbalkens och artskyddsförordningens tillkomst gjordes inga ändringar i denna del.

Det förefaller således inte ha varit lagstiftarens avsikt att låta förbud meddelade med stöd av bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken gå så långt att den pågående markanvändningen avsevärt skulle kunna försvåras. De fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen som har sitt ursprung enbart i naturvårdslagen (6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen) bör således inte kunna aktualisera en sådan situation som faller inom ramen för när ersättning skulle kunna komma ifråga. I brist på tydliga uttalanden av den innebörden har det dock skapats en osäkerhet på den punkten.

Vissa delar av fridlysningsbestämmelserna har kommit att modifieras i och med genomförandet av de EU-rättsliga förpliktelserna på området.<sup>11</sup> I dessa delar är det än mer oklart om

---

<sup>9</sup> Prop. 1974:166 s. 118.

<sup>10</sup> S.-G. Jonzon m.fl., Naturvårdslagen- en kommentar, tredje upplagan, Norstedts 1988, s. 98.

<sup>11</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG (art- och habitatdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarandet av vilda fåglar (fågeldirektivet).

begränsningen till försvärandet av en pågående markanvändning gör sig gällande.

Om möjligheterna att vidta rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen har ökat borde möjligheten att i vissa fall erhålla ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar övervägas. För att kunna besvara frågan om en ersättningsrätt bör införas måste det dock först klargöras vilka rådighetsinskränkningar som kan vidtas med stöd av bestämmelserna.

Ersättningsrätten omfattning är alltså till stor del beroende av hur man ska tolka och tillämpa de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar. Huruvida ersättningsrätten i det specifika fallet är ändamålsenlig går därför inte helt att besvara utan att man först besvarar frågan hur den bestämmelse som möjliggör en rådighetsinskränkning ska tillämpas och hur den förhåller sig till andra bestämmelser på området.

Det ligger utanför denna utrednings uppdrag att granska och föreslå ändringar i de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Med hänsyn till den mängd bestämmelser det rör sig om och hur vitt skilda områden som omfattas är det heller inte möjligt. En sådan omfattande granskning görs troligen bäst i samband med en allmän översyn av regelverket inom varje särskilt område. Två områden där det finns ett behov av en sådan översyn är rådighetsinskränkningar i samband med inrättandet av vattenskyddsområden och rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen.

## 7.4 Sammanfattning

Även om myndigheter, kommuner och länsstyrelser i många fall uppträder som den enskildes motpart medför delegation av normgivningsmakt och rättstillämpning en skyldighet att ta hänsyn till den enskildes intressen och ett ansvar att beakta allmänna rättsprinciper om rättssäkerhet och förutsebarhet.

Kan flera bemyndiganden användas till stöd för en viss åtgärd får myndigheten i förekommande fall beakta om situationen är sådan att lagstiftaren avsett att en rätt till ersättning ska finnas. Det får inte bli fråga om någon slags "föreskrifts-shopping" när en viss åtgärd ska vidtas. Utgångspunkten ska vara lagstiftarens avsikter och inte det för tillämparen mest fördelaktiga alternativet.

Frågan huruvida en myndighet, en länsstyrelse eller en kommun vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser har gått utöver sina bemyndiganden eller utnyttjat bemyndigandena på ett, i förhållande till lagstiftarens avsikter, illojalt sätt, får i förekommande fall prövas genom en ogiltighetstalan eller en skadeståndstalan. Om vissa bemyndiganden leder till en betydande osäkerhet i tillämpningen får lagstiftaren ytterst överväga att återkalla bemyndigandet eller komplettera bestämmelserna för att tydliggöra vilket regelverk som har företräde i den ena eller den andra situationen.

Miljöbalkens konstruktion ställer stora krav på tillsynsmyndigheterna i fråga om kunskap, tolkning och tillämpning av bestämmelserna i balken och underliggande förordningar och föreskrifter. Hur tillståndsmyndigheterna tolkar och tillämpar hänsynsreglerna och andra bestämmelser kan komma att påverka ersättningsrätten. Detta är något som inte går att undvika genom en ändring av balkens ersättningsbestämmelser. Frågan är i stället hur man i allmänhet åstadkommer en mer förutsägbar och enhetlig tolkning och tillämpning av balkens hänsynsregler m.fl. bestämmelser. En sådan översyn ligger dock utför utredningens uppdrag.



# Särskilt yttrande

## av miljöjuristen Ulf Wickström

Genom 2010 års grundlagsändringar har egendomsskyddet förändrats och ersättning för rådhetsinskränkningar av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska endast utgå i de fall detta särskilt framgår av lag. Utredningen har fått i uppdrag att identifiera de fall där ersättning bör ges då ingripandet har skett av dessa skäl. Enligt kommittédirektiven ska utredaren ha som utgångspunkt att de principer för ersättning som gäller i dag även bör gälla i fortsättningen.

Vidare bör den övergripande utgångspunkten för analysen vara att ersättning normalt inte ges för rådhetsinskränkningar som motiveras av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Det kan dock finnas undantagsfall där förändringar behöver göras i vad som gäller i dag. Ett exempel på detta kan enligt direktiven vara fall där möjligheten till ersättning är beroende av vilket bemyndigande det allmänna väljer att ha som grund för inskränkningen trots att inskränkningen tillkommit för samma syften.

Utredningen har efter en grundlig genomgång kommit fram till att dagens ersättningssystem i stort sett är ändamålsenligt och att det inte finns skäl att föreslå några förändringar. Vissa brister har uppmärksamrats men utredningen anser att dessa bör lösas inom ramen för tillämpningen av de bestämmelser som möjliggör rådhetsinskränkningarna. Detta gäller bl.a. fall där myndigheterna kan välja att grunda sina beslut på olika bemyndiganden. Utredningen har också övervägt möjligheten att införa en generell ersättningsbestämmelse men har kommit fram till att en sådan regel inte bör införas på grund av de tolknings- och tillämpningsproblem den skulle leda till.

Jag delar inte utredningens uppfattning i alla avseenden utan anser att det finns starka skäl för följande lagändringar:

- Ersättningsbestämmelserna för vattenskyddsområden i 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken behöver förändras så att alla fall behandlas lika och kan prövas enligt miljöbalkens ersättningsbestämmelser.
- Nya ersättningsbestämmelser bör införas i miljöbalken för inskränkningar enligt artskyddsförordningen.
- Nya ersättningsbestämmelser bör införas i miljöbalken för inskränkningar som grundar sig på miljökvalitetsnormer för vatten.
- En generell ersättningsbestämmelse bör införas som omfattar alla rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl och som anger kompletterande rekvisit

Dessutom har jag principiella invändningar när det gäller synen på ersättningar vid miljömotiverade rådighetsinskränkningar. I dessa delar går mina synpunkter längre än de utgångspunkter som ställts upp i kommittédirektiven. Jag anser dock att det är motiverat att redovisa dessa synpunkter.

Jag ifrågasätter starkt den traditionella inställningen att ersättning normalt inte ska utgå för miljömotiverade rådighetsinskränkningar. Detta synsätt har sin grund i en tid då inskränkningarna gällde begränsning av oacceptabel miljöpåverkan. Med hänsyn till utvecklingen av miljöbalken och förstärkningen av egendoms- skyddet enligt Europakonventionen och regeringsformen bör detta synsätt nyanseras.

Det finns starka skäl för att skilja på bedömningen av vilka krav som är rimliga att ställa ur miljösynpunkt och vad som är en rimlig bördefördelning. Att det finns starka skäl att vidta en miljöåtgärd behöver inte innebära att den enskilde som drabbas av åtgärden ska bära kostnaderna för denna. Jag anser inte att ersättningsfrågan bör avgöras utifrån vilken typ av rådighetsinskränkning det är fråga om. Ersättningsfrågan bör i stället i första hand bedömas utifrån förhållandena på den enskildes sida – i vilken omfattning är den enskilde orsak till att ingripandet sker, är de konsekvenser ingripandet leder till för den enskilde rimliga eller ej – samt om inskränkningarna syftar till att förhindra oacceptabla miljöförhållanden eller till att uppnå önskvärd miljö kvalitet.

Jag anser att det finns starka skäl för en generell ersättningsrätt som omfattar inskränkningar av miljöskydds-, hälsoskydds- och

säkerhetsskäl. En sådan ersättningsrätt bör dock inte vara lika omfattande som ersättningsrätten enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen utan bör begränsas till fall där det framstår som rimligt att ersättning utgår. Bestämmelsen får utformas så att tydliga rekvisit anger i vilka fall ersättning bör utgå. En sådan ersättningsrätt kan införas genom en särskild lag, på det sätt som utredningen har diskuterat, men den naturliga platsen är i 2 kap. 15 § regeringsformen. Jag lämnar nedan förslag på hur en sådan bestämmelse skulle kunna se ut.

Tanken är att en sådan bestämmelse skulle fungera som en generalklausul som fångar de situationer som inte har reglerats i lag. Jag ser också ett antal rådighetsinskränkningar där det skulle vara motiverat med en särskilt reglerad ersättningsrätt.

I dessa delar går mina synpunkter längre än de utgångspunkter som ställts upp i kommittédirektiven.

Jag anser dock att utgångspunkterna vid 2010 års grundlagsändring och därmed också i kommittédirektiven till denna utredning är olyckliga. Dagens reglering av ersättningar vid miljömotiverade rådighetsinskränkningar är inte ändamålsenlig. Dagens lagstiftning ger inga garantier mot att enskilda drabbas på ett orimligt sätt. Det är inte tillfredsställande att den enda möjliga utvägen för enskilda ska vara att driva en ogiltighetstalan eller skadeståndstalan mot staten och i huvudsak vara hänvisad till att åberopa Europakonventionen som grund för sin talan. I praktiken är detta inte en framkomlig väg.

Dagens reglering leder dessutom ofta till starka konflikter som har sin grund i att miljökrav, som i sig kan vara miljömässigt motiverade, leder till ekonomiska konsekvenser som framstår som orimliga för den drabbade verksamhetsutövaren. Det är inte ändamålsenligt med ett system som tvingar drabbade enskilda att motätta sig miljöåtgärder av den anledningen att de riskerar att drabbas av omfattande kostnader.

Det finns därför starka skäl att ändra systemet och skilja på bedömningen av vilka krav som är rimliga att ställa ur miljösynpunkt och vad som är en rimlig bördefördelning.

Enligt min uppfattning finns det därför skäl att

- ändra 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen så att inskränkningar av miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl omfattas av grundlagsskyddet där kompletterande rekvisit anger vilka fall som omfattas.

- Införa nya ersättningsbestämmelser i miljöbalken för inskränkningar som följer av de allmänna hänsynsreglerna, ingripanden av tillsynsmyndigheten och föreskrifter om miljöskyddsområden där kompletterande rekvisit anger vilka fall som omfattas.

### **Ersättningsbestämmelserna för vattenskyddsområden behöver förändras**

Ersättningsbestämmelsen för vattenskyddsområden i 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken bör ändras så att alla rådighetsinskränkningar inom vattenskyddsområden behandlas lika. En sådan lagändring är relativt enkel och medför inga oönskade konsekvenser utan innebär endast att alla situationer behandlas lika och prövas efter miljöbalkens ersättningsbestämmelse.

Förslag till lagtext:

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden *eller inskränkningar i övrigt som följer av beslut om vattenskyddsområden.*

I motiven får närmare anges att ändringen avser att möjliggöra en prövning enligt miljöbalkens ersättningsbestämmelser även i de fall där restriktionerna grundar sig på andra bemyndiganden, t.ex. fallet enligt 14 § SNFS 1997:2.

Det finns ett fall där dagens ersättningsbestämmelser är uppenbart bristfälliga och där det är relativt enkelt att åtgärda bristerna. Detta gäller vattenskyddsområden där dagens regelverk ger kommuner och myndigheter möjlighet att välja mellan olika bemyndiganden för att inskränka användningen av bekämpningsmedel. Ersättningsbestämmelsen i miljöbalken medger bara ersättning då inskränkningen skett enligt ett av dessa bemyndiganden. Vid inskränkningar enligt de andra bemyndigandena finns idag ingen ersättningsrätt, trots att inskränkningen och motiven för den är exakt desamma i de olika fallen.

Dagens situation – som innebär att kommunerna fritt kan välja mellan olika bemyndiganden och därmed också bestämma om miljöbalkens ersättningsregler ska vara tillämpliga eller ej – leder till en omfattande rättsosäkerhet som starkt påverkar arbetet med inrättande av vattenskyddsområden. Många kommuner har upp-

fattningen att de i princip aldrig behöver betala ersättning för inskränkningar i vattenskyddsområden. Detta leder till att markägare ser sig tvingade att motsätta sig arbetet med att inrätta vattenskyddsområden eftersom de riskerar att drabbas av hela kostnaden för inskränkningen som i många fall kan uppgå till miljonbelopp på individnivå. Enligt min uppfattning är detta ett uppenbart missförhållande som utredningen har möjlighet att föreslå en lösning på genom en enkel lagstiftningsåtgärd.

Regeringen har visserligen i ett nyligen remitterat lagförslag föreslagit att den generella tillståndsplikten för användning av bekämpningsmedel i vattenskyddsområde tas bort vilket på sikt kommer att lösa just detta problem. Enligt förslaget skall dock en övergångsperiod gälla fram till 2019 vilket gör att behovet av en ändring av ersättningsbestämmelserna kvarstår.

Utredningen utgår i sin diskussion från en uppfattning där inskränkningar som kan göras enligt bemyndigandet i 14 kap. 8 § miljöbalken (14 § SNFS 1997:2) och inskränkningar som kan göras enligt 7 kap. 22 § miljöbalken skiljer sig åt då det gäller hur ingripande de kan vara. Inskränkningar enligt 14 § SNFS 1997:2 avser endast begränsade inskränkningar medan 7 kap. 22 § miljöbalken ger möjligheter till mer ingripande inskränkningar men att dessa kompenseras genom en ersättningsrätt. Enligt detta synsätt skulle 14 § SNFS 1997:2 inte inskränka ersättningsrätten enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken utan problemet skulle lösas inom ramen för tillämpningen.

Jag är i och för sig positiv till detta synsätt där en åtskillnad görs mellan en grundläggande "allmän hänsynsnivå" för att förhindra förorening och den "särskilda skyddsnivå" som många kommuner vill ha för att långsiktigt säkerställa ett vattenområdes lämplighet för dricksvattenuttag.

Osäkerheten i tillämpningen är dock mycket stor och många kommuner – liksom deras organisationer och vägledande myndigheter – är av uppfattningen att mycket långtgående inskränkningar kan göras inom ramen för 14 § SNFS 1997:2 och de allmänna hänsynsreglerna. Den tillämpande myndigheten i första instans – kommunen – har dessutom ett uppenbart egenintresse i frågan genom att direkt eller indirekt vara verksamhetsutövare för dricksvattenproduktionen och därmed den som ska svara för ersättningen till markägarna. Dagens system ger kommunerna en exklusiv beslutanderätt om de skall använda sig av föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken eller om de ska utnyttja 14 § SNFS 1997:2 – dvs.

valet om det ska finnas en formell ersättningsgrund eller ej. Markägaren har ingen möjlighet att påverka detta val och någon domstolsprövning sker inte här utan ärendena prövas av länsstyrelse och regering utan möjlighet till en öppen domstolsprocess med möjligheter att åberopa vittnen, sakkunniga m.m. vid en förhandling inför domare med juridisk och teknisk sakkunskap.

Som utredningen anger ställer miljöbalkens konstruktion stora krav på tillsynsmyndigheten och deras tolkning av hänsynsreglerna och andra bestämmelser kan komma att påverka ersättningsrätten. Utredningen anser inte att detta är en fråga som går att undvika genom en ändring av balkens ersättningsbestämmelser.

Jag delar inte denna uppfattning då det gäller vattenskyddet. Ur markägarens synpunkt framstår det som en mycket osäker lösning att i denna situation förlita sig på att myndigheten/kommunen inte ska tillämpa bestämmelserna på ett illojalt sätt och i strid mot lagstiftarens intentioner. Detta särskilt som tillståndsplikten tillkommit genom en myndighetsföreskrift utan ett grundligt remissförfarande eller en konsekvensanalys och där inte motiven för regleringen redovisats. Man kan ställa sig frågan om lagrådet hade släppt igenom en motsvarande lagändring utan att ta upp konsekvenserna i ersättningshänseende.

Osäkerheterna kring ersättningsrätten har påverkat vattenskyddsarbetet under mycket lång tid och är en av de främsta orsakerna till att de vattenskyddsrelaterade miljömålen inte uppnås utan har fått skjutas upp. Svenskt vatten anger markägarnas motstånd och oklarheterna kring ersättningsfrågorna som två av de fyra viktigaste orsakerna till varför arbetet med att inrätta vattenskyddsområden går så trögt. En lagändring skulle lösa detta missförhållande och göra att alla ersättningsfrågor avseende vattenskyddsrestriktioner skulle behandlas på ett enhetligt sätt. Bestämmelserna enligt 31 kap. 4 § skulle då tillämpas avseende alla inskränkningar och alla drabbade markägare skulle behandlas lika. Rekvisitetet att pågående markanvändning skall ha försvårats avsevärt innebär en garanti mot att ersättningsrätten utsträcks längre än avsett. Samma kvalifikationsgräns för ersättning – avsevärt försvårande – skulle gälla för alla inskränkningar inom vattenskyddsområde.

Enligt min uppfattning har ett uppenbart problemområde identifierats där ersättningsrätten bör justeras. Problemen har inte fått en rimlig lösning under de 15 åren sedan miljöbalkens tillkomst. Jag anser inte att det är tillfredsställande att utredningen väljer att inte föreslå några lösningar utan lämnar frågan till att

avgöras av tillämpningen – detta särskilt mot bakgrund av den inverkan frågan har på hela vattenskyddsarbetet samt den uppfattning som naturvårdsverket har redovisat i sin roll som tillsynsvägledande myndighet. Tillämpningen har inte löst frågan hittills och risken är uppenbar att problemen kommer att kvarstå under lång tid innan en eventuell praxis har utvecklats som klarlägger frågan. Situationen är otydlig och oklar och det är uppenbart att alla landets 279 kommuner inte har förutsättningar att analysera situationen på ett godtagbart sätt.

Den tillämpning som många kommuner och Naturvårdsverket förespråkar innebär att markägare behandlas olika beroende på vilken kommun de tillhör eller vilket vattenskyddsområde de ingår i. Skillnaderna kan leda till avsevärda skillnader i ekonomiska och praktiska konsekvenser. Det finns inga sakliga motiv för att de inte ska behandlas lika. Jag anser inte att det är högst otillfredsställande om frågan lämnas till tillämpningen.

Det är möjligt att genom en enkel lagändring lösa de problem som uppkommit genom Naturvårdsverkets föreskrift, som innebär att alla inskränkningar i vattenskyddsområden behandlas lika ur ersättningssynpunkt, som rimligtvis inte får några oönskade negativa konsekvenser för andra ersättningssituationer och som kan antas påtagligt förbättra möjligheterna att uppnå de dricksvattenrelaterade miljömålen. Om ersättningsbestämmelsen inte ändras ser jag en uppenbar risk att problemen kommer att kvarstå under lång tid. Det är inte en godtagbar ordning att markägarnas möjligheter till påverkan ska vara begränsade till att ifrågasätta kommunernas val av bemyndigande genom ogiltighetstalan och skadeståndstalan mot det allmänna.

## **Nya ersättningsbestämmelser för inskränkningar enligt artskyddsförordningen**

En ersättningsbestämmelse bör införas i miljöbalken som ger rätt till ersättning vid förbud eller annan rådighetsinskränkning enligt artskyddsförordningen som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Idag finns relativt omfattande möjligheter att skydda områden av bevarandeskäl, dels i form av rena områdesskydd som naturreservat eller biotopskyddsområden, men också när det gäller Natura 2000-områden där ett avslag på en tillståndsansökan utlöser

en ersättningsrätt samt vid förbud och förelägganden efter en samrådsanmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Artskyddsförordningen möjliggör dock en rad förbud som kan få omfattande konsekvenser. Normalt sett bör dessa förbud inte medföra så omfattande konsekvenser att pågående markanvändning avsevärt försvåras men det finns exempel på att myndigheter har övervägt att åberopa artskyddsförordningen istället för att använda sig av de traditionella skyddsformerna. Syftet kan inte vara annat än att begränsa myndighetens kostnad för skyddet.

Jag ser ingen principiell skillnad mellan en inskränkning enligt artskyddsförordningen eller andra ersättningsberättigade skyddsformer som inskränkningar enligt 7 kap. 27 § miljöbalken (Natura 2000) eller inom biotopskyddsområden. Det är även här frågan om rena bevarandeintressen.

Det finns här behov av en ersättningsrätt när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna ersättningsrätt bör inte begränsas till vissa fall utan gälla generellt. Ersättningsrätten bör anges som en ny punkt i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

### **Nya ersättningsbestämmelser för inskränkningar som grundar sig på miljökvalitetsnormer för vatten**

En ersättningsbestämmelse bör införas i miljöbalken som ger rätt till ersättning då ett beslut grundat på en miljökvalitetsnorm för vatten innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Det finns behov av en ersättningsrätt som täcker framförallt miljökvalitetsnormer för ekologisk status i vatten men även för kemisk status

Krav på begränsning av läckage av växtnäringsämnen kan leda till långtgående krav på enskilda med olämpligt lokaliserade marker. Vi vet inte vilka krav som kommer att ställas. Vatten som inte uppnår god ekologisk status utan som kräver ingrepp leder till ökade krav för verksamhetsutövare inom vissa områden. Dessa krav motiveras inte av att deras verksamheter är särskilt farliga utan av att särskilda krav har uppställts inom det aktuella området. Kravnivån styrs av det allmännas ambitioner. Om de ekonomiska konsekvenserna är omfattande finns möjligheter att medge undantag från kraven men om myndigheterna väljer att inte utnyttja undantagsmöjligheten får den enskilde bära konsekvenserna. Den enskilde har ingen möjlighet att påverka målsättningarna. Detta blir



särskilt tydligt genom att Sverige har valt att genomföra direktivets miljömål för ekologisk status som miljö kvalitetsnormer.

När det gäller kemisk status klarar inga vatten i Sverige miljö kvalitetsnormen för kvicksilver. Höga halter av metylkvicksilver finns i mark och vatten framförallt pga. långvarigt atmosfäriskt nedfall. Idag gäller undantag men det kan vara möjligt att den dåliga statusen leder till rådighetsinskränkningar vid vissa vattendrag där den enskildes möjligheter att bedriva skogsbruk kan begränsas. Skogsägaren bär ingen ”skuld” till miljö situationen utan denna beror helt på utomstående faktorer. Här framstår det som uppenbart att de ekonomiska konsekvenserna fördelas så att de inte belastar verksamhetsutövaren.

Det kan diskuteras om ersättning i dessa fall bör utgå i alla situationer där pågående markanvändning försvåras eller om det enbart bör ske i vissa kvalificerade fall (se nedan). En ersättningsbestämmelse kan antingen placeras i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken eller i en ny 31 kap. 4 a § miljöbalken om kompletterande rekvisit behövs.

## En generell ersättningsbestämmelse

Jag är mycket positiv till att utredningen har tagit upp frågan om det behövs en generell ersättningsbestämmelse och att utredningen utformat ett utkast till en sådan bestämmelse.

Som utredningen konstaterat spänner den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar över ett stort område och omfattar allmänna och enskilda intressen av olika tyngd och art. Vilka olika hänsyn som kan bli aktuella varierar från fall till fall och kan även förändras över tid. Det är oerhört svårt att förutse vilka ersättningssituationer som kan komma att uppstå, särskilt i de fall där bestämmandet av inskränkningarna till övervägande del har överlämnats till rättstillämpningen så som är fallet då det gäller centrala delar av miljö rätten. Jag delar utredningens uppfattning att det måste finnas en flexibilitet i systemet men jag anser inte att dagens system ger förutsättningar för en sådan flexibilitet. Tvärtom anger dagens lagstiftning att någon rätt till ersättning inte finns annat än i de fall detta uttryckligen anges i lag.

Det kan finnas en rad olika situationer där lagstiftaren inte har kunnat förutse behovet av en ersättningsrätt. Situationen kan också förändras t.ex. beroende på hur en myndighet väljer att använda ett

bemyndigande. Ett typexempel på detta är de ovan nämnda föreskrifterna om användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde som utan närmare överväganden eller remissförfarande helt har upphävt ersättningsrätten. Det är inte möjligt att på ett uttömmande sätt i förväg reglera alla situationer där det framstår som skäligt att ersättning ska utgå.

Utredningen har utformat ett förslag till generell ersättningsbestämmelse i en särskild lag. Jag anser att förslaget är bra. Begränsningen av ersättningsrätten i 2 § andra stycket framstår som väl avvägd och borde garantera en ersättningsrätt i den typ av situationer som lagstiftaren hänvisat till i samband med grundlagsändringarna men innebär samtidigt att ersättning inte utgår i de fall som legat till grund för invändningarna mot den tidigare regleringen i 2 kap. 18 § regeringsformen.

Förslaget bör kompletteras med tydliga rekvisit som närmare anger hur avvägningen bör gå till. Jag utvecklar mina synpunkter om dessa rekvisit längre ned i yttrandet.

Enligt min uppfattning är det starkaste argumentet för en generell ersättningsbestämmelse att en sådan skulle garantera möjligheterna att få ett ersättningsanspråk prövat vid alla rådighetsinskränkningar. Bestämmelsen skulle fånga alla de undantags-situationer där det skulle vara motiverat att lämna ersättning och ge önskvärd flexibilitet i tillämpningen. Utformningen av bestämmelsen skulle ge garantier för att ersättning endast skulle utgå i de fall detta är rimligt.

Ersättningsbestämmelsen skulle fungera som en generalklausul som fångar upp situationer där lagstiftaren inte har förutsett ett ersättningsbehov eller där den befintliga regleringen inte täcker vissa situationer, t.ex. vid kringgående av ersättningsbestämmelser.

De argument som utredningen anför mot en generell ersättningsbestämmelse är av begränsad betydelse. Jag delar inte uppfattningen att en ersättningsbestämmelse skulle bli så allmänt hållen att den knappast skulle ge någon vägledning. Ersättningsbestämmelsen bör tvärtom kunna utformas på ett sätt som ger tydliga anvisningar för de avvägningar som skall göras. Jag kommer att utveckla min syn på hur dessa avvägningar bör ske längre fram i yttrandet. Jag ser heller inga problem med att frågan om den närmare tillämpningen av de rekvisit som anges i en sådan bestämmelse överlämnas till rättstillämpningen. Detta är ett normalt förfarande i svensk rätt och har t.ex. använts då det gäller den närmare utformningen av de allmänna hänsynsreglerna. Jag har svårt att se att ett sådant för-

farande skulle innebära att frågan lämnas till domstolarnas fria skön.

Den naturliga platsen för en generell ersättningsbestämmelse är i 2 kap. 15 § regeringsformen där tydliga rekvisit anger i vilka fall ersättning bör utgå (jag återkommer till denna fråga längre ned i yttrandet). Ett sådant förslag ryms dock inte inom utredningens direktiv.

## **Principiella invändningar**

### **Principen att ersättning inte utgår för ingripanden av miljöskäl**

Enligt svensk rätt har det ansetts vara en grundläggande princip att ersättning normalt inte bör utgå vid rådighetsinskränkningar som motiveras av miljöskydds- hälsoskydds- och säkerhetsskäl. Principen har sitt ursprung i äldre förhållanden där samhället ingrep mot hälsofarliga eller riskfyllda verksamheter, där den enskilde ansågs vara skyldig att tåla begränsningarna utan rätt till ersättning. Allteftersom miljöproblem och föroreningsskador började uppmärksammas kom synsättet även att omfatta ingripanden mot miljöskadliga verksamheter. Den typiska situationen handlade om att begränsa direkta föroreningssituationer/utsläppssituationer. Principen har därefter framhållits i olika lagstiftningssammanhang, t.ex. vid införandet av regler om miljöskyddsområden 1985 och vid miljöbalkens tillkomst. Någon djupare analys av principen och dess konsekvenser har inte redovisats.

Enligt min uppfattning finns det anledning att ifrågasätta principen. Det är framförallt två utvecklingslinjer under de senaste åren som föranleder ett förändrat synsätt på rätten till ersättning vid miljömotiverade rådighetsinskränkningar. Detta gäller dels utvecklingen inom miljöretten, dels den förstärkning av egendomsskyddet som skett genom framförallt införandet av Europakonventionen samt egendomsskyddet i regeringsformen.

### **Miljörettens utveckling**

Utvecklingen inom miljöretten har inneburit att principen har kommit att utvidgas till att även gälla andra rådighetsinskränkningar av miljöskäl som går långt utöver miljöskydd i traditionell mening. Inte minst genom miljöbalkens tillkomst har myndig-

heternas befogenheter att ingripa mot enskilda ökat kraftigt. Mot bakgrund av miljöbalkens hänsynsregler och dess portalparagraf, men även genom utvidgningen av begreppet miljöfarlig verksamhet, kan numera långtgående krav på hänsyn ställas och miljörettens fokus har till stor del ändrats från att avse ingripanden mot verksamheter med oacceptabel miljöpåverkan till att gälla krav på åtgärder och hänsyn för att uppnå önskvärda miljöförhållanden. Ingripandena kan bli mycket långtgående och orsaka stora konsekvenser för den enskilde. Kravnivån är dessutom svår att förutsäga då utvecklingen av hänsynsreglerna till stor del överlämnats till rättstillämpningen.

Principen om att ersättning inte ska utgå vid inskränkningar som grundar sig på miljöskäl har återopats i flera olika sammanhang men någon närmare diskussion om motiven för principen, dess omfattning eller hur den kan ha påverkats av miljörettens utveckling har i princip inte förekommit. Oftast stannar diskussionen vid ett konstaterande av att principen existerar. Principen har på detta sätt närmast fått karaktären av en dogm som har kommit att omfatta alla ingripanden av miljöskäl.

Jag ifrågasätter starkt inställningen att ersättning normalt inte ska utgå för inskränkningar som motiveras av miljöskäl. Jag kan ha en viss förståelse för principen i dess ursprungliga form då den gällde begränsning av oacceptabel miljöpåverkan i form av t.ex. utsläpp av farliga ämnen. Redan här kan det dock finnas skäl att nyansera principen. Då det gäller utvidgningen av principen till att gälla även andra inskränkningar av miljöskäl som går utöver miljöskydd i traditionell mening finns det starka invändningar.

### **Egendomsskyddet i Europakonventionen och regeringsformen**

Principen att ersättning inte ska utgå vid rådhetsinskränkningar som motiveras av miljöskyddsskäl etc., har nära samband med den europarättsliga principen om förorenarens betalningsansvar men begränsas samtidigt av Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd, särskilt proportionalitetsprincipen.

Genom 1994 års grundlagsändringar fick egendomsskyddet en till sin ordalydelse stark ställning men lagändringen utlöste en diskussion om hur omfattande skydd som lagstiftaren egentligen hade avsett. Diskussionen förtydligades i samband med miljöbalkens införande där lagrådet och departementschefen behandlade frågan.

Ovissheten om grundlagsskyddets räckvidd kvarstod men 2 kap. 18 § regeringsformen innehöll en bestämmelse på vilken man kunde grunda ett ersättningsanspråk.

Den teoretiska diskussionen var omfattande om att regleringen kunde leda till oönskade resultat men såvitt jag känner till förekommer inga konkreta fall där ersättning har betalats ut i situationer som uppfattas som stötande. Däremot har bestämmelsen åberopats som grund för ett ersättningsanspråk inom vattenskyddsområde där kommunen valt att grunda en rådighetsinskränkning på en föreskrift som saknade ersättningsgrund istället för på bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken som är kopplade till en ersättningsgrund i 31 kap. miljöbalken. Ersättningsyrkandet avslogs men ett bifall hade inte framstått som stötande eftersom detta endast hade inneburit att ersättningsfrågan hade hanterats på det sätt som lagstiftaren avsett genom bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken.

På detta sätt har 2 kap. 18 § regeringsformen fyllt en funktion som en "generalklausul" som har gjort det möjligt för domstolar att ta upp och pröva ersättningsanspråk i fall där en uttrycklig ersättningsbestämmelse saknats t.ex. där en myndighet har kringgått en ersättningsbestämmelse eller där lagstiftaren inte har förutsett behovet av en ersättningsbestämmelse.

Genom 2010 års grundlagsändringar har denna möjlighet upphört, när det gäller inskränkningar av miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl. Lagstiftaren har förutsett behovet av en ersättningsrätt i vissa av dessa fall men har ansett att frågan ska lösas genom att dessa fall ska anges i lag.

### **Ersättningsrätten bör bedömas utifrån förhållanden på den enskildes sida**

Utredningsdirektiven anger visserligen att utgångspunkten bör vara att ersättning normalt inte ges för inskränkningar som motiveras av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Samtidigt har lagstiftaren konstaterat att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela bördan av inskränkningarna.

Som skäl för principen att ersättning inte ska utgå vid miljö- och säkerhetsmotiverade ingripanden har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder

för att skydda säkerhet, hälsa och miljö. Denna motivering ger inte uttryck för ställningstaganden som är acceptabla i dag och den är inte förenlig med Europakonventionens krav.

Enligt min uppfattning bör frågorna om en rådighetsinskränkning är miljömässigt motiverad och om det allmänna intresset av att vidta inskränkningen överväger konsekvenserna för motstående intressen, skiljas från frågan om vem som ska bära den ekonomiska bördan för inskränkningen. Även om starka allmänna skäl talar för att en åtgärd eller inskränkning bör genomföras innebär inte detta att det är den enskilde som ska ta kostnaderna för detta, tvärtom kan ett starkt samhällsintresse tala starkare för att samhället också ska bära kostnaderna.

Ersättningsfrågan bör frikopplas från vad som är miljömässigt motiverat och bedömningen främst ske utifrån förhållandena på den enskildes sida.

### **Möjliga principer för när ersättning bör utgå**

En viktig utgångspunkt bör vara i vilken omfattning det är den enskilde som är orsak till att ingripandet sker; är verksamheten farlig eller medför den ett oacceptabelt risktagande talar detta mot en ersättningsrätt medan ett ingripande som motiveras av andra aktörers agerande eller fristående omständigheter talar för en ersättning.

I många fall är det inte en verksamhets farlighet utan ett områdes skyddsbehov och samhällets syn på vad som är en acceptabel risknivå som påverkar kravnivån. Så kan t.ex. mycket långtgående krav ställas i vattenskyddsområden trots att verksamheten följer de generella bestämmelserna och hänsynskraven. I dessa fall framstår det inte som proportionerligt att lägga kostnaderna på den enskilde. Statens bör här ha en skyldighet att fördela konsekvenser och kostnader så att enskilda inte drabbas på ett orimligt sätt. Konsekvenserna för den enskilde bör därför väga tungt vid bedömningen. Konsekvenserna kan vara stora även om åtgärderna är miljömässigt starkt motiverade.

En annan utgångspunkt kan tas i lagrådets diskussion om lagenlighet i samband med miljöbalkens tillkomst, med innebörden att ersättningsrätten enligt 2 kap. 18 § regeringsformen endast bör komma ifråga för verksamheter som var lagliga då de påbörjades. Det kan diskuteras om inte verksamheter som generellt är tillåtna

men som förbjuds inom vissa områden pga. mellankommande beslut bör omfattas av en ersättningsrätt. Detta gäller vattenskyddsområden men även miljöskyddsområden.

En diskussion bör också föras om vem ska bära ansvaret för samhällets ökade ambitioner, t.ex. när det gäller vattenkvalitet? Det bör gå en skiljelinje mellan krav för att förhindra oacceptabla miljöförhållanden och åtgärder för att uppnå önskvärd miljö kvalitet. Är det den enskilde, som råkar bedriva sin verksamhet just där de mest kostnadseffektiva miljöåtgärderna kan vidtas, som ska betala eller bör kostnaderna fördelas över ett större kollektiv? Vilket ansvar bör staten ha för att ha gjort internationella åtaganden som medför omfattande kostnader, t.ex. genom BSAP, eller genom att underlåta att utnyttja de möjligheter till undantag som ges i olika EU-direktiv. Det är inte rimligt att staten ska kunna passa i frågan om hur åtgärderna ska finansieras när beslut och åtaganden om miljöåtgärder fattas.

### De allmänna hänsynsreglerna

Diskussionen leder till ett ifrågasättande av principen att ersättning inte ska utgå för krav som endast motsvarar de allmänna hänsynsreglerna.

De allmänna hänsynsreglerna och avvägningsregeln i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken torde innebära att högre krav kan ställas på en verksamhet utifrån skyddsbehovet hos det skyddade intresset. Regelverket kan här motivera att strängare krav ställs inom ett visst område än på andra platser trots att verksamheterna bedrivs på samma sätt.

Enligt min uppfattning är det dock inte självklart att de verksamhetsutövare som bedriver verksamheter inom dessa områden ska bära kostnaderna för de högre kraven. Kostnaderna för kraven måste fördelas enligt en annan fördelningsnyckel än kraven i sig. Att ett krav är miljömässigt motiverat och därför måste tålas innebär inte att den som drabbas av kravet dessutom ska bära hela kostnaden.

Enligt min uppfattning är det viktigt att särskilja ersättningsfrågan från frågan om vad som kan krävas enligt de allmänna hänsynsreglerna. Miljöbalkens ersättningskonstruktion där ersättning utgår när pågående markanvändning avsevärt försvåras är i grunden ett bra system under förutsättning att frågan om vad som

är ett avsevärt försvårande frikopplas från kravet på allmänna hänsyn och istället kopplas till vad som är ett proportionerligt krav på verksamhetsutövaren. I de flesta fall torde bedömningen av vad som är rimligt att kräva enligt de allmänna hänsynsreglerna sammanfalla med vad som är rimligt att lägga på verksamhetsutövaren men i vissa fall framstår konsekvenserna för denne som orimliga. Det behövs här en "säkerhetsventil" som gör det möjligt att fördela kostnaderna i vissa fall. Ett sådant synsätt skulle också förhindra att de allmänna hänsynsreglerna skulle åberopas istället för specialreglering i syfte att kringgå ersättningsbestämmelserna, vilket sker i vissa fall idag.

### **Förslag till alternativ reglering i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen**

Enligt min uppfattning är utgångspunkterna vid 2010 års grundlagsändring och därmed också i kommittédirektiven till denna utredning olyckliga. Den omständigheten att en rådighetsinskränkning har skett av miljöskydds-, hälsoskydds- eller säkerhetsskäl bör inte i sig vara tillräcklig för att inskränkningen ska diskvalificeras från ersättning. Istället bör den problematik som uppmärksammas genom kritiken mot den tidigare 2 kap. 18 § regeringsformen lösas med att ytterligare rekvisit uppställs för denna typ av rådighetsinskränkningar. En ersättningsrätt skulle alltid föreligga när dessa rekvisit var uppfyllda oavsett att rådighetsinskränkningarna skett av miljöskydds-, hälsoskydds- eller säkerhetsskäl.

Detta skulle innebära att inskränkningar i markanvändningen på grund av t.ex. miljökvalitetsnormer eller föreskrifter inom miljöskyddsområden, men också inskränkningar på grund av de allmänna hänsynsreglerna skulle kunna leda till ersättning om både de grundläggande rekvisiten i 2 kap. 15 § andra stycket – att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten försvåras – och kompletterande rekvisiten för inskränkningar av miljöskydds-, hälsoskydds- eller säkerhetsskäl är uppfyllda. Den naturliga platsen för en reglering enligt ovanstående förslag är en ändring i 2 kap. 15 § tredje stycket. Bestämmelsen kan utformas i enlighet med utredningens förslag till generell ersättningsbestämmelse men kompletteras med lämpliga rekvisit.

Exakt hur dessa kompletterande rekvisit skulle se ut kräver närmare överväganden men god ledning ges i de utgångspunkter



som nämns i kommittédirektiven - att den enskilde är utan skuld till att ingreppet sker och att det framstår som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Enligt min uppfattning kan även dessa utgångspunkter tolkas alltför strängt och jag har diskuterat några möjliga principer ovan.

Bestämmelsen skulle kunna se ut på följande sätt:

*Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl betalas ersättning endast om det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära kostnaderna för inskränkningen.*

*Vid denna avvägning ska hänsyn tas till i vilken omfattning den enskilde är orsak till att ingripandet sker, om inskränkningen är mer långtgående än vad som är normalt för liknande verksamheter ... (ev. ytterligare rekvisit), samt om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt framstår som orimligt att den enskilde får bära den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.*

### **Ersättningsbestämmelse för miljöskyddsområden och ingripanden med stöd av de allmänna hänsynsreglerna**

Miljöskyddsområden tillkom för att komma tillrätta med övergödningsproblemen, framförallt i form av övergivor av gödsel inom lantbruket. De avsedda åtgärderna var relativt begränsade och i de två områden där regelverket har tillämpats motsvarade kraven i princip de generella regler som senare införts för stallgödsel. De ekonomiska konsekvenserna har varit relativt begränsade. Mot bakgrund av den diskussion som förs om genomförandet av ramdirektivet för vatten och BSAP är det dock möjligt att miljöskyddsområden kan komma att användas för betydligt mer omfattande krav.

Miljöskyddsområden motiveras inte av att verksamheterna är särskilt farliga utan av att recipienten är känslig eller att den samlade belastningen är omfattande. Inskränkningarna följer inte av verksamheten är särskilt olämplig utan av andra hänsyn. Det förefaller här rimligt med en ersättningsbestämmelse när pågående

markanvändning avsevärt försvåras men som eventuellt begränsas till fall där den enskilde bär en begränsad skuld till problematiken.

En sådan bestämmelse kan placeras i en ny paragraf, 31 kap. 4 a § miljöbalken, som utöver de grundläggande rekvisiten om att pågående markanvändning avsevärt ska ha försvårats även anger kompletterande rekvisit i enlighet med vad jag föreslagit för ett nytt tredje stycke i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Motsvarande reglering kan ske även för ingripanden med stöd av de allmänna hänsynsreglerna.

### **Övriga bestämmelser med eventuella framtida behov av ersättningsregler**

Det finns slutligen en rad lagar som idag saknar ersättningsbestämmelser av den anledningen att de inte är avsedda att ge befogenheter som möjliggör så långtgående rådighetsinskränkningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Exempel på sådana lagar är skogsvårdslagen och kulturminneslagen. Om befogenheterna att kräva lägre gående inskränkningar enligt dessa lagar ökar är detta skäl för att se över ersättningsbestämmelserna.

# Särskilt yttrande

## av fd. hovrättslagmannen Ulf Bjällås

Utredningen har haft i uppdrag att redovisa sådana fall av rådhetsinskränkningar där ersättning bör komma ifråga. En utgångspunkt ska vara att den enskilde själv är utan skuld till att ingreppet skett och att det framstår som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Inom utredningen har diskuterats om en ersättningsrätt borde finnas vid tillämpning av artskyddsförordningen och vid bildandet av vattenskyddsområden. Något förslag till ersättningsbestämmelse har inte lämnats av utredningen, utan utredningen anser i stället att det behövs en översyn av tillämpningen av regelverket.

Beträffande artskyddsförordningen menar jag att tillämpningen av den för den enskilde kan leda till ett intrång som i princip bör kunna motivera en ersättningsrätt. Det finns som jag ser det inte skäl att undanta artskyddsförordningen från de fall av ersättningsrätt som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken.

Bestämmelserna om vattenskyddsområde ger en möjlighet för kommuner och myndigheter att välja mellan olika bemyndiganden för att inskränka användningen av bekämpningsmedel. Grundas inskränkningen på bestämmelserna om vattenskyddsområden finns i princip en ersättningsrätt, inte i övrigt. Det är inte tillfredsställande och en ändring bör ske så att en ersättningsrätt kan komma ifråga då syftet är att skydda vattenområdet, oavsett vilket bemyndigade som tillämpas.

För ett mer utvecklat resonemang beträffande de båda fallen hänvisar jag till det särskilda yttrandet av Ulf Wickström.

Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormerna är problematiska, och jag tänker då närmast på de normer som gäller den ekologiska statusen. Frågan har emellertid inte särskilt uppmärksamats av utredningen. Jag förutser att sådana situationer kan uppstå där det

kan framstå som orimligt att den enskilde får bära hela den ekonomiska börda som ett ingrepp med stöd av dessa bestämmelser kan innebära.

För att komma tillrätta med problemen när det gäller tillämpningen av artskyddsförordningen och bestämmelserna om vattenskyddsområden bör ändringar kunna göra i 31 kap. 4 § miljöbalken. När det gäller miljökvalitetsnormerna behövs ytterligare utredningar och överväganden och jag är inte beredd att i detta sammanhang komma med något förslag.

# Kommittédirektiv 2012:59

## **Ersättning vid vissa särskilda fall av rådighetsinskränkningar**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska se över den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Syftet är att identifiera de fall där ersättning bör ges, trots att ingripandet skett av dessa skäl. Utredaren ska vidare överväga hur ersättningen närmare ska bestämmas i de fall där en rätt till ersättning bör finnas. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som anses nödvändiga för att i lag ange vad som ska gälla i fråga om ersättning i de fallen.

Bakgrunden till uppdraget är 2011 års ändring i regeringsformens regler om egendomsskydd. Ändringen innebar bl.a. att det i grundlag klargörs att vid sådana inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller i fråga om ersättning vad som följer av lag.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att de principer för ersättning som gäller i dag bör gälla även i fortsättningen. De fall där ersättning ska ges bör så långt möjligt och lämpligt komma till uttryck på ett enhetligt sätt i lagstiftningen. Som utgångspunkt för sådana fall där ersättning bör kunna komma i fråga ska gälla att den enskilde ska vara utan skuld till att ingripandet sker. En ytterligare förutsättning är att det vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen ska framstå som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

## Egendomsskyddet

### *Regeringsformen*

Regeringsformen har under åren varit föremål för ett antal ändringar varigenom egendomsskyddet successivt har kommit att förstärkas. Fram till den 1 januari 2011 reglerades egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Bestämmelsen tillförsäkrade ett skydd vid två typer av ingrepp i äganderätten, dels sådana fall där en enskild tvingas avstå egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande, dels sådana fall där det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på vissa sätt, s.k. rådighetsinskränkningar.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen garanterades den som var föremål för ingreppen ersättning för förlusten. Vid rådighetsinskränkningar inskränktes emellertid denna rätt till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvårades eller skada uppkom som var betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten.

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Utredningen, som antog namnet Grundlagsutredningen, överlämnade i december 2008 sitt betänkande, En reformerad grundlag (SOU 2008:125), till regeringen. Efter remissbehandling överlämnade regeringen i december 2009 propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) till riksdagen.

I propositionen föreslogs bl.a. att bestämmelsen om egendomsskyddet skulle ändras så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjordes samt att ett tillägg skulle införas med innebörden att det som följer av lag gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Regeringen ansåg vidare att en särskild utredare borde ges i uppdrag att se över ersättningsrätten vid nyssnämnda typer av ingrepp i syfte att identifiera de fall där ersättning bör ges (a. prop. s. 165 f.). Förslagen antogs av riksdagen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011 (bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

*Europakonventionen och unionsrätten*

Grundläggande bestämmelser om egendomsskyddet finns i svensk rätt vidare i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen gäller sedan 1995 som lag i landet. En mera utförlig redovisning av egendomsskyddet i svensk rätt och utvecklingen av skyddet i grundlagen finns i Grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008:125 s. 429 f.).

I Sverige gäller vidare unionsrätten med företräde framför rent nationell rätt. Sedan den 1 december 2009 följer av EU-fördraget att de rättigheter som finns i EU:s stadga om grundläggande rättigheter erkänns med samma rättsliga värde som fördragen. En grundläggande bestämmelse om egendomsskydd finns i artikel 17 i stadgan. Av den framgår bl.a. att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast där de tillämpar unionsrätten. I övrigt riktar den sig till unionens institutioner, byråer och organ.

**Utredningsbehovet***Ersättning vid rådhetsinskränkningar före 2011*

Före 2011 års lagändring slogs i 2 kap. 18 § regeringsformen fast att den för vilken det allmänna inskränkte användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten var tillförsäkrad ersättning för förlusten. I förarbetena till bestämmelsen gavs dock uttryck för att meningen inte var att i grundlagen precisera beräkningsnormerna för ersättningsrätten utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar fick ett grundlagsskydd innebar enligt förarbetena inte att ersättningsrätten utvidgades eller att de principer som tidigare gällt skulle ändras (jämför prop. 1993/94:117 s. 17 f.). Detta innebar bl.a. att ett stort antal miljömässigt motiverade inskränkningar skulle anses falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Denna lagstiftningsteknik har kritiserats för att ge upphov till tolkningsproblem (jämför bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 1997/87:45 s. 512 f.). Det har hävdats att en tolkning enligt ordalydelsen gav intryck av att den grundlagsfästa ersättningsrätten även omfattade sådana rådighetsinskränkningar som skedde av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Detta medan en tolkning enligt förarbetena till bestämmelsen snarast tycktes ge intryck av motsatsen.

En tolkning enligt bestämmelsens ordalydelse som gav stöd för att en allmän rätt till ersättning skulle kunna anses finnas även för t.ex. miljömässigt motiverade fall kontrasterade skarpt mot den princip som annars varit utgångspunkt i svensk rätt, nämligen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning (se t.ex. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, Svensk Juristtidning 1994 s. 920 f., Grundlagen och fastighetsrätten, 1996 s. 90 f. och 144 f. samt SOU 2001:19 s. 107). Det är också denna princip som legat till grund för bl.a. bestämmelserna om ersättning i miljöbalken. Detta genom att de inarbetats där från numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

När det gäller lagstiftning som rör rikets beredskap för kris och krig finns det ett antal lagar som innehåller bestämmelser om rådighetsinskränkningar och ersättningsförfaranden. Förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) är exempel på sådana lagar. Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen lämnade i juni 2009 sitt betänkande En ny ransonerings- och prisregleringslag (SOU 2009:69). Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

### *Rättsläget efter 2011*

Efter 2011 års ändringar framgår det av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen att huvudprincipen om full ersättning numera gäller vid expropriativa ingrepp där en enskild tvingas avstå från sin egendom. När det gäller rådighetsinskränkningar ska ersättning liksom tidigare ges i de fall där pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den aktuella delen av fastigheten. Rätt till ersättning gäller exempelvis vid inskränkningar



till följd av beslut enligt miljöbalken om inrättande av nationalparker och naturreservat.

I tredje stycket samma paragraf klargörs emellertid numera att i fråga om ersättning för sådana inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller det som följer av lag. Det framgår således numera direkt av grundlagsbestämmelsen att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning ges vid denna typ av rådighetsinskränkningar regleras särskilt i vanlig lag. Denna undantagsregel omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen.

Som regeringen tidigare har uttalat (prop. 2009/10:80 s. 170) finns det nu skäl att gå igenom lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

### Utredningsuppdraget

Uppdraget omfattar sådana rådighetsinskränkningar som innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredaren ska ringa in de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande skett av dessa skäl. De fall som bör berättiga till ersättning ska identifieras och komma till ett klart uttryck i lagtexten. I sitt arbete ska utredaren även uppmärksamma förekommande gränsdragningsproblem.

#### *Utredningens omfattning*

Utredaren ska analysera lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användning av mark och byggnader av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Genomgången bör omfatta lagstiftning som möjliggör förbud eller andra inskränkningar mot sådana pågående verksamheter som innefattar användning av mark eller byggnader av här angivna anledningar.

För att kunna göra genomgången behöver utredaren ta ställning till den närmare innebörden av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.

En grundläggande fråga är vad som närmare menas med ”inskränkning av användningen av mark eller byggnad”. Åtgärden

brukar betecknas som en rådighetsinskränkning. Grundlagsregleringen avser endast sådana ingrepp som sker i enlighet med lagstiftning eller myndighetsbeslut, däremot inte inskränkningar till följd av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda.

Rådighetsinskränkningar blev föremål för grundlagsreglering genom en ändring år 1994 i dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen. I förarbetena till grundlagsändringen anfördes att med rådighetsinskränkning avses allehanda inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt dåvarande naturvårdslagen (1964:822). Det var, fortsatte regeringen, inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som faller under grundlagsskyddet (prop. 1993/94:117 s. 49).

Den närmare omfattningen av grundlagsskyddet kan inte sägas vara klarlagd. I sammanhanget har Lagrådet uttalat att det finns en "gråzon" mellan fall som klart är att hänföra till expropriation eller annat sådant förfogande och fall som bestämt är att hänföra till rådighetsinskränkningar (se prop. 1984/85:107 s. 152 f.). En annan gråzon kan finnas i förhållande till vissa fall av skadeståndsrättslig karaktär där tillgängligheten till mark eller byggnad försvåras utan att det för den skull är fråga om myndighetsutövning i form av en formell inskränkning av användningen av marken eller byggnaden. När gatuarbeten har lett till avspärrningsanordningar som försvårat tillträde till en affärslokal har det ansetts vara en sådan störning som omfattades av en bestämmelse om ersättning i dåvarande miljöskadelagen (1986:225), se NJA 1996 s. 634. Motsvarande bestämmelse finns i dag i 32 kap. miljöbalken. Utredaren ska i gränsfallen redovisa sina överväganden.

Som framgår är det endast inskränkningar i användningen av mark eller byggnad betingade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som omfattas av regleringen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. Utredaren ska därför klargöra vilka inskränkningar som är motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Sådana skäl har i detta sammanhang ansetts innefatta även djurskyddshänsyn (SOU 2003:86 s. 123 och prop. 2009/10:80 s. 170), men det bör klargöras t.ex. i vad mån inskränkningar på grund av smittskydd och växtskydd också kan anses vara fråga om hälsoskydd (se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 163).

Vad som avses med säkerhetsskäl har inte preciserats i förarbetena till ändringen i regeringsformen. I litteraturen har anförts

att det inte är ovanligt att ett tillträdesförbud eller liknande restriktioner i användningen av mark sker i säkerhetssyfte, för att skydda viktiga anläggningar eller hindra att allmänheten kommer till skada t.ex. vid militär verksamhet (se Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991, s. 122).

Lagstiftning som möjliggör återkallelse av tillstånd till sådana verksamheter som innefattar användning av mark bör också omfattas av analysen. Även lagstiftning som tillåter att villkoren för en verksamhet i efterhand ändras på ett sådant sätt att verksamheten försvåras kan hänföras till det som bör utredas (jämför Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 515).

Analysen bör även klargöra var avgränsningen i fråga om det fysiska tillämpningsområdet för inskränkningar av mark och byggnader går i dessa fall. Som exempel kan nämnas i vilken utsträckning vattenområde omfattas av vad som avses med användning av mark och byggnader.

Vissa inskränkningar i användningen av mark har nyligen varit föremål för översyn. År 2010 ändrades reglerna om ersättning vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång i syfte att stärka äganderätten (se prop. 2009/10:162). De rådighetsinskränkningar som var föremål för översyn i det lagstiftningsärendet omfattas inte av utredarens uppdrag. Om det krävs för att skapa ett konsekvent och enhetligt regelverk får utredaren dock föreslå ändringar beträffande rådighetsinskränkningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). En utgångspunkt för sådana förslag ska vara att nuvarande regler om i vilka fall ersättning ska ges och om ersättningens storlek ska bestå.

Utredaren ska inte analysera när ersättning ska ges vid rättsstridiga rådighetsinskränkningar eller i vad mån ersättning ska ges grundat på skadeståndsrättsliga överväganden. I uppdraget ingår inte heller att behandla avspärningar enligt polislagen (1984:387) och rättegångsbalken. Inte heller ingår inskränkningar av process- och exekutionsrättslig karaktär eller liknande i uppdraget.

#### *Utgångspunkter för analysen*

Principen om förorenarens betalningsansvar liksom andra näraliggande principer på miljöområdet gör sig i dag lika starkt gällande som tidigare. Detsamma gäller uppfattningen att det allmänna av

säkerhetsskäl i vissa fall kan behöva inskränka användningen av mark eller byggnader utan att detta ska medföra en rätt till ersättning för den som äger eller nyttjar marken eller byggnaden. Den övergripande utgångspunkten för analysen bör vara att ersättning normalt inte ges för rådighetsinskränkningar som motiveras av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Ersättning bör inte heller ges i fall där förväntningar om en ändrad markanvändning inte infrias, t.ex. genom ett avslag på en ansökan om strandskyddsdispens eller om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet.

Det kan dock finnas undantagsfall där förändringar behöver göras i vad som gäller i dag. Anledningen till detta kan vara att nuvarande regelverk inte anses lämpligt, ändamålsenligt eller konsekvent. Det kan t.ex. vara fråga om fall i vilka ersättning i dag inte ges men där detta bör kunna ske. Det kan också röra sig om fall där möjligheten till ersättning är beroende av vilket bemyndigande det allmänna väljer att ha som grund för inskränkningen trots att inskränkningen tillkommit för samma syften.

En grundläggande förutsättning för när ersättning ska kunna komma i fråga bör under alla omständigheter vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet från det allmänna sker. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid en avvägning mellan det allmännas hänsyn och den enskildes intressen ska framstå som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Utredaren ska väga olika principer mot varandra i syfte att komma fram till en ändamålsenlig och konsekvent ordning. Ett exempel på sådana överväganden kan tas i 24 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen medger att tillstånd till en miljöfarlig verksamhet får återkallas om det till följd av verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Miljöbalkens bestämmelser medger i dag ingen rätt till ersättning i sådana fall. Vid en analys av om det kan finnas undantagsfall där ersättning trots allt bör ges får de miljörättsliga principerna om t.ex. förorenarens betalningsansvar och kravet på kunskap vägas mot de ovan angivna grundläggande förutsättningarna för när ersättning ska kunna komma i fråga.

Utredaren bör eftersträva att näraliggande ersättningssituationer i möjligaste mån behandlas lika i syfte att så långt som möjligt åstadkomma ett konsekvent utformat ersättningssystem.

Inte bara den som innehar mark med äganderätt åtnjuter skyddet enligt regeringsformen, utan det omfattar också den som

innehär sådan egendom med någon form av nyttjanderätt (prop. 1993/94:117 s. 49). Även om grundlagsskyddet är preciserat till sitt tillämpningsområde, kan det uppkomma gränsfall där det framstår som tveksamt hur kretsen ersättningsberättigade närmare bör bestämmas. Utredaren ska därför ta uttrycklig ställning till vilken krets som ska vara ersättningsberättigad för det fall förslag läggs om att ersättning bör ges vid en viss typ av rådighetsinskränkning. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå att ersättning ska ges till andra än dem som omfattas av skyddet mot rådighetsinskränkningar enligt regeringsformen.

I de fall som en ersättningsrätt ska komma i fråga ska utredaren även överväga hur ersättningen närmare bör bestämmas. Det finns flera fall av rådighetsinskränkningar, motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, där ersättning ges i dag. Utgångspunkten är att rätten till ersättning ska bestå i sådana fall.

### *Förväntat resultat*

Frågor om ersättningen för rådighetsinskränkningar har under lång tid varit föremål för kritik och diskussion. Frågorna bör nu noggrant gås igenom. Utredarens redovisning bör innehålla en utförlig redogörelse såväl för nu gällande bestämmelser som för de förslag som lämnas och de överväganden som ligger till grund för förslagen. Vid genomgången och analysen bör även de EU-rättsliga aspekterna av frågan uppmärksammas, liksom frågor som har koppling till Europakonventionen.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig och i möjligaste mån enhetlig reglering av frågan om ersättning för inskränkningar i användningen av mark eller byggnad motiverade av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredaren bör också föreslå de övergångsregler som enligt utredarens bedömning kommer att behövas.

Utredarens förslag bör så långt som möjligt ge uttryck för klara, avgränsade och entydiga principer och på så sätt uppfylla höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för rättstillämpningen.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska kontinuerligt samråda med berörda myndigheter, departement och organisationer samt representanter för näringslivet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 augusti 2013.

(Miljödepartementet)

Bestämmelser om inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl

Tabell 2.1 Bestämmelser som omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

Lag	Bestämmelser	Rätt till ersättning
Djurskyddslag (1988:534)	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av djurskyddsskäl, t.ex. genom föreskrifter avseende anläggningar, 3 §, krav på förprovning av anläggningar, 3 a §, villkor eller förbud mot viss djurhållning, 4, 29 §§, tillståndsplikt, villkor och återkallelse av tillstånd för djurhållning, 16 §.	Ingen rätt till ersättning.
Epizootilag (1999:657)	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskyddsskäl genom bestämmelser som innebär att verksamheten inskränks eller försvåras t.ex. genom spärr- eller smittförklaring, tillträdesförbud, 4–5 §§ eller genom saneringsåtgärder, 8 §.	Ersättning utgår enligt 15 §.
Fiskelag (1993:787)	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av fiske- och naturvårdshänsyn genom föreskrifter som förbjuder eller begränsar fisket, 19–20 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Jaktlag (1987:259)	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av viltvårdshänsyn i form av ingrepp i jakträtten bl.a. genom att ge annan rätt att jaga på jakt-rättshavarens område, 23 § andra stycket.	Ingen rätt till ersättning. (Jfr. 7 kap. 3 § och 31 kap. 4 § sista stycket MB.)
Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskydds- och säkerhetsskäl bl.a. i form av tillståndsplikt, 16 §, villkor, 19 §, och återkallelse av tillstånd bl.a. om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, 20 §.	Ingen rätt till ersättning.



Lag	Bestämmelser	Rätt till ersättning
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg	Möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i form av bl.a. tillståndsplikt, 2 kap. 15 § (1 kap. 3 §), återkallelse av tillstånd för järnvägsbyggaren pga. ändrade förutsättningar (sett mot bakgrund av aktsamhetsbestämmelserna i 1 kap. kan miljö- eller hälsoskyddsskäl vara en sådan anledning), 2 kap. 17 §.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (1981:533) om fiskevårdsområden	Möjliggör rådighetsinskränkningar av fiskevårdshänsyn i form av inrättandet av tvångsamfällighet, 1 §.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter	Möjliggör rådighetsinskränkningar av miljöskyddsskäl bl.a. genom bestämmelser om tillståndsplikt för att släppa ut växthusgaser, 2 kap. 1 §, samt beslut om tilldelning av utsläppsrätter, 3 kap. 4, 6 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (1966:314) om kontinentalsockeln	Möjliggör rådighetsinskränkningar av miljöskyddsskäl bl.a. genom tillståndsplikt och villkor, 3–4 §§, ytterligare eller ändrade villkor pga. att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsägs när tillståndet meddelades, 4 a §, eller genom återkallelse av tillstånd pga. synnerliga skäl, 5 §.	Ersättning utgår vid återkallelse av andra skäl än verksamhetsutövarens församlighet enligt 5 §.
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.	Möjliggör rådighetsinskränkningar till skydd för kulturmiljön bl.a. genom föreskrifter, förbud, ingrepp eller krav på tillstånd och villkor för viss verksamhet. För formminnen 2 kap. 6–10, 12–13 §§, för byggnadsminnen 3 kap. 2 och 5 §§.	Ersättning utgår vid ingrepp enligt 2 kap. 7–8 §§, i vissa fall vid vägrat tillstånd enligt 2 kap. 15 § (när förlämnning var helt okänd och den enskilde vållas betydande hinder eller olägenhet) och i vissa fall vid förklaring om byggnadsminne enligt 3 kap. 10 §.
Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	Möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i form av föreskrifter, 3–4, 8 a §§, tillståndsplikt 5–5 a §§, villkor och ytterligare eller ändrade villkor, 8 §, samt återkallelse av tillstånd pga. synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt, 15 §.	Ingen rätt till ersättning.

Lag	Bestämmelser	Rätt till ersättning
Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskyddsskäl i form av föreskrifter och beslut som innebär att verksamheten inskränks eller försvåras, 7–8 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av säkerhetsskäl genom t.ex. avspärningar, 6 kap. 2 §.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av miljö- och hälsoskäl bl.a. genom att tillåta det allmänna att bedriva viss verksamhet på enskilda fastighet, 2 kap. 5 §, och genom möjlighet att meddela ändrade eller nya bestämmelser om vattenhushållning, 7 kap. 13 §.	Ersättning utgår vid åtgärder som avses i 7 kap. 13 § (i vissa fall begränsad om miljöskäl), enligt 31 kap. 20, 22 § MB.
Lag (1990:1079) om tillfälliga bilförbud	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskyddsskäl i form av tillfälliga bilförbud, 1 §.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (2000:592) om viltvårdsområden	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av viltvårdshänsyn i form av inrättandet av tvångssamfällighet, 1 §.	Ingen rätt till ersättning.
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskyddsskäl bl.a. i form av tillståndspflicht, 1 §, villkor, 12 §, ytterligare eller ändrade villkor pga. att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades, 14 §, eller återkallelse av tillstånd pga. synnerliga skäl, 17 §.	Ersättning utgår om tillstånd återkallas pga. synnerliga skäl, 17 §.
Lag (2010:1011) om vissa rörledningar	Möjliggör rådgighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i form av tillståndspflicht, 1 §, villkor, 6 §, och ytterligare eller ändrade villkor bl.a. om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades, 7 §.	Ingen rätt till ersättning.

Lag	Bestämmelser	Rätt till ersättning
Livsmedelslag (2006:804)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskyddsskäl genom föreskrifter och krav på godkännande för att få bedriva viss verksamhet, 6–7 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Miljöbalk (1998:808)	Möjliggör en mängd rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl bl.a. genom bestämmelser i 7 och 8–15 kap., 28 kap. 13 § m.fl.	Ersättning utgår enligt 31 kap. Ersättning lämnas inte för ingripanden enligt t.ex. 7 kap. 20 §, 8–15, 17 och 24 kap. som syftar till att motverka skador, utsläpp, föroreningar, hot mot liv och hälsa.
Minerallag (1991:45)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl bl.a. genom tillståndsplikt, 1 kap. 4 §, villkor, 2 kap. 10 §, ytterligare eller ändrade villkor pga. att genom verksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades, 6 kap. 4 §, samt återkallelse av tillstånd pga. synnerliga skäl, 6 kap. 3 §.	Ersättning utgår vid återkallelse av tillstånd pga. synnerliga skäl enligt 7 kap. 6 §.
Naturgaslag (2005:403)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i form av tillståndsplikt 2 kap. 1–3 §§, villkor, 2 kap. 9 §, och återkallelse av tillstånd pga. verksamhetsutövarens försumlighet, 2 kap. 14 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Plan- och bygglag (2010:900)	Möjliggör en mängd rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl bl.a. genom bestämmelser i 4, 9 och 11 kap.	Ersättning utgår enligt 14 kap. Ersättning lämnas inte för ingripanden i tillåten markanvändning enligt t.ex. 11 kap. 19 § för uppfyllande av kraven i 8 kap. 4 §, eller enligt 11 kap. 30 och 33 p. 1 §§ till skydd för liv och hälsa.
Rennäringslag (1971:437)	Möjliggör inskränkningar i renskötselrätten av naturvårds- och säkerhetsskäl genom upphävande eller begränsning av renskötselrätten, 15, 26 §, §§ eller genom inskränkningar i avverkningsrätten, 22 §.	Ersättning utgår enligt 28 § för åtgärder som avses i 15, 26 §.

<b>Lag</b>	<b>Bestämmelser</b>	<b>Rätt till ersättning</b>
Skogsvårdslag (1979:428)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövård genom föreskrifter och förbud, 7, 11, 30 §§, tillståndsplikt och villkor, 15, 17–18 c §§, samt förelägganden och förbud bl.a. till skydd för natur- och kulturmiljövården eller när det finns särskilda skäl, 35 §.	Ersättning utgår endast vid åtgärder som avses i 18 § (vägrat tillstånd) eller 18 b st. 1 p. 1 § (villkor) enligt 19 § som hänvisar till 31 kap. miljöbalken.
Skyddslag (2010:305)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av säkerhetsskäl bl.a. genom bildande av skyddsområde 7–8 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Strålskyddslag (1988:220)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskydds-skäl bl.a. i form av föreskrifter och förbud, 12, 13, 15 §§, genom tillståndsplikt och villkor, 20, 21, 26 §§, ytterligare eller ändrade villkor, 26–27 §, och återkallelse av tillstånd pga. symnerliga skäl, 28 §.	Ingen rätt till ersättning.
Terrängkörmingslag (1975:1313)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av naturvårdsskäl i form av förelägganden och förbud t.ex. 1 och 3 §§.	Ingen rätt till ersättning.
Växtskyddslag (1972:318)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskydds-skäl i form av förelägganden och förbud, 5 §.	Ersättning utgår i vissa fall enligt 8 §.
Zoonoslag (1999:658)	Möjliggör rådgivningsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskydds-skäl i form av bestämmelser som innebär att verksamheten inskränks eller försvåras genom åtgärder som avses i 5 §.	Ersättning utgår enligt 1 § efter vad som framgår av zoonosförordningen (1999:660).

Tabell 2.2 Ett urval av bestämmelser som inte ska omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

Lag	Anledning till att bestämmelserna utesluts ur tabellen ovan
Fastighetsbildningslag (1970:988)	Faller huvudsakligen utanför tredje stycket även om det på goda grunder går att argumentera för att det åtminstone delvis kan ligga hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetshänsyn bakom vissa beslut som fattas med stöd av lagens bestämmelser. Detta är en av de lagar som enligt förarbetena är sådan typisk fastighetsrättslig lagstiftning som inte ska omfattas av undantaget i tredje stycket.
Anläggningslag (1973:1149)	Se ovan. Till största del är de dispositionsinskränkningar som möjliggörs att betrakta som expropriation.
Ledningsrättslag (1973:1144)	Se ovan. Till största del är de dispositionsinskränkningar som möjliggörs att betrakta som expropriation.
Bostadsförvaltningslag (1977:792)	Se ovan.
Bostadssaneringslag (1973:531)	Se ovan.
Förfogandelag (1978:262)	Bestämmelserna om förfogande och dispositionsförbud i samband med förfogande (5–6 §§) avser sådana åtgärder som inte utgör rådighetsinskränkningar utan är att anse som expropriationsliknande åtgärder. Vid införandet av 1974 års regeringsform nämndes sådana ingripanden i egendomsrätten som avsågs i exempelvis rekvisitions- och förfogandelagstiftningen som exempel på sådana förfoganden som skulle omfattas av begreppet expropriation i motsats till rådighetsinskränkning.
Ransoneringslag (1978:268)	De bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar (6–7, 14 §§) rör i första hand rätten och möjligheten att förfoga över lös sak (varor, förnödenheter). Även om effekten av en sådan inskränkning kan komma att påverka en verksamhet på mark eller i en byggnad är det inte fråga om sådana inskränkningar av användningen av mark eller byggnad som avses i 2 kap. 15 § RF. Övriga bestämmelser (12–13 §§) avser sådana åtgärder som inte utgör rådighetsinskränkningar utan är att anse som expropriationsliknande förfoganden, se ovan.
Oljekrislag (1975:197)	Se ovan.

<b>Lag</b>	<b>Anledning till att bestämmelserna utesluts ur tabellen ovan</b>
Smittskyddslag (2004:168)	Bestämmelserna möjliggör begränsningar av personers rörelsefrihet, inte inskränkningar i användningen av mark eller byggnad. Även sådana avspärrningar som avses i 10 § tar, enligt bestämmelsens definition av vad en sådan avspärrning innebär, sikte på att begränsa vissa personers möjligheter att röra sig till och från ett visst område och inte på användningen av mark och byggnad.
Arbetsmiljölagen (1977:1160)	Bestämmelserna riktar sig mot arbetsgivaren och inte mot den som innehar egendom med sådan rätt som avses i 2 kap. 15 § RF. De rådighetsinskränkningar som möjliggörs genom lagen utgör alltså inte sådana rådighetsinskränkningar som omfattas av egendomsskyddet.
Alkohollagen (2010:1622)	Bestämmelserna rör i första hand rätten och möjligheten att förfoga över lös sak (alkoholhaltiga drycker). Även om effekten av en sådan inskränkning kan komma att påverka en verksamhet på en mark eller i en byggnad är det inte fråga om sådana inskränkningar av användningen av mark eller byggnad som avses i 2 kap. 15 § RF.
Tobakslagen (1993:581)	Se ovan (rör hanteringen och bruket av tobaken).
Lagen (2006:263) om transport av farligt gods	Se ovan (rör hanteringen av själva godset).
Järnvägslagen (2004:519)	Se ovan (rör kraven på själva tåget dvs. vagnar och lok).
Avgasreningslagen (2011:318)	Se ovan (rör användningen av fordonen).
Drivmedelslagen (2011:319)	Se ovan (rör användningen av fordonen).
Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	Se ovan (rör användningen av fartygen).
Fartygs säkerhetslagen (2003:364)	Se ovan (rör användningen av fartygen).
Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	Bestämmelserna avser åtgärder som i huvudsak utgör expropriation av nyttjanderätt.
Övrigt	Bestämmelser om skatter, avgifter, böter, viten eller exekutiva åtgärder omfattas inte av 2 kap. 15 § RF.

# Utkast till ersättningsregler

## 1. Utkast till lag om ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om rätt till ersättning för enskilda när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Lagen tillämpas om det inte i annan lag finns bestämmelser om ersättning som kan tillämpas. Lagen är inte tillämplig på beslut enligt polislagen (1984:387) och rättegångsbalken (1972:740).

2 § En fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning, om det allmänna genom ett beslut av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inskränker användningen av mark eller byggnad så att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Ersättning betalas endast om det vid en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära kostnaderna för ingreppet.

3 § Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) ska gälla vid ersättning enligt denna lag.

4 § Ersättning enligt 2 § betalas av staten. Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 2 §, ska ersättningen i stället betalas av kommunen.

5 § Bestämmelserna i 25 kap. 6 §, 31 kap 12–14 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket och 31 § tredje stycket miljöbalken ska gälla vid ersättning enligt denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den XX.

Följande alternativa formuleringar av § 2 har utredningen också övervägt.

*Alternativ 1:*

2 § En fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning, om det allmänna genom ett beslut av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inskränker användningen av mark eller byggnad så att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Ersättning betalas endast om åtgärden föranleds av sådana ändrade förhållanden som den enskilde omöjligen kunnat förutse och förebygga.

*Alternativ 2:*

2 § En fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning, om det allmänna genom ett beslut av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inskränker användningen av mark eller byggnad så att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Ersättning betalas endast om åtgärden innebär att ett tillstånd, en dispens eller ett godkännande återkallas eller omprövas på grund av att det uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när tillståndet, dispensen eller godkännandet gavs och som den enskilde omöjligen kunnat förutse och förebygga.

Följande alternativa formulering av § 3 har utredningen också övervägt.

*Alternativ:*

3 § Ersättning ska utgå med skäligt belopp.



## 2. Utkast till lag om ändring i miljöbalken m.fl. lagar

Följande tre utkast till ny lydelse av 31 kap. 4 § andra stycket miljöbalken har utredningen övervägt.

*Alternativ 1:*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 31 kap.

#### 4 §

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

*Fastighetsägaren har också vid andra beslut rätt till ersättning, om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättning betalas i dessa fall endast om det vid en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära kost-*

*naderna för ingreppet. [Ersättning ska i dessa fall utgå med skäligt belopp.]*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

*Alternativ 2:*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **31 kap.**

#### **4 §**

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,
3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller
7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

*Fastighetsägaren har också vid andra beslut rätt till ersättning, om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, om åtgärden föranleds av*

*sådana ändrade förhållanden som den enskilde omöjligen kunnat förutse och förebygga. [Ersättning ska i dessa fall utgå med skäligt belopp.]*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

*Alternativ 3:*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **31 kap.**

#### **4 §**

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till

*Fastighetsägaren har också rätt till ersättning om ett tillstånd, en dispens eller ett godkännande återkallas eller omprövas på*

ersättning.

*grund av att det uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när tillståndet, dispensen eller godkännandet gavs och som den enskilde omöjligen kunnat förutse och förebygga. Ersättning betalas i dessa fall endast om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras [Ersättning ska i dessa fall utgå med skäligt belopp.]*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
  - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.

# Statens offentliga utredningar 2013

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken
  - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
  - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
  - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
  - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
  - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

### Utbildningsdepartementet

---

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
  - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]

Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade  
säkerhet i förskolan. [26]

Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer.  
[30]

Förskolegaranti. [41]

Moderniserad studiehjälp. [52]

Friskolorna i samhället. [56]

---

### **Landsbygdsdepartementet**

Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med  
stallgödsel. [5]

---

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.  
Slutförvarsansökan under prövning:  
kompletteringskrav och framtidsalternativ.  
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. [43]

Ersättning vid rådgivningsinskränkningar  
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje  
stycket regeringsformen och när ska  
ersättning lämnas? [59]

---

### **Näringsdepartementet**

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer  
och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

---

### **Kulturdepartementet**

Mera glädje för pengarna. [19]

Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Det svenska medborgarskapet. [29]